Commission royale sur l'avenir
du secteur riverain de Toronto

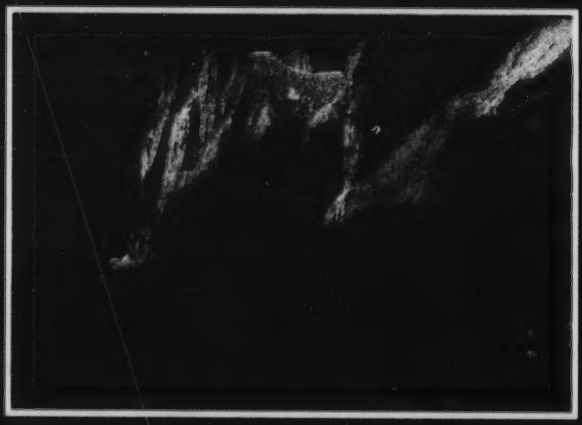
RAPPORT PROVISOIRE

A O Û T
1 9 8 9

David Crombie, Commissaire

Toronto, Canada

89-05832/



Photos :

Suzanne Barrett
Canada Wide Feature Services Ltd..
Harbourfront Corporation
Dr. J.D.Murray
Toronto Harbour Commissioners

© Ministre dés Approvisionnements et Services Canada 1989
N° de cat. Z1-1988-1F
ISBN 0-662-95619-2

Royal Commission on the
Future of the
Toronto Waterfront

CANADA

Commission royale sur
l'avenir du
secteur riverain de Toronto

Commissioner
The Honourable David Crombie, P.C.

Executive Director and Counsel
Ronald L. Doering

Administrator
Mary Ann Allen

Commissaire
L'honorable David Crombie, c.p.

Directeur exécutif et Conseiller juridique
Ronald L. Doering

Administratrice
Mary Ann Allen

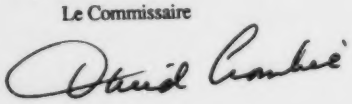
À Son Excellence le
Gouverneur général en conseil

Plaise à votre Excellence

Par le décret PC-1988-589 du 30 mars 1988, j'ai été nommé Commissaire pour faire enquête et formuler des recommandations au sujet de l'avenir du secteur riverain de Toronto. J'ai maintenant l'honneur de présenter le Rapport qui suit.

Respectueusement soumis.

Le Commissaire



août 1989

171 rue Slater St., 11th Floor / 11e étage
P.O. Box / C.P. 1527
Station / Succursale 'B'
Ottawa, Canada K1P 6P5

Tel. No. / No. de téléphone (613) 990-3306
Fax No. / No. de facsimilé (613) 990-4345

207 Queen's Quay West / Ouest, 5th Floor / 5e étage
P.O. Box / C.P. 4111
Station / Succursale 'A'
Toronto, Canada M5W 2V4

Tel. No. / No. de téléphone (416) 973-7185
Fax No. / No. de facsimilé (416) 973-7103

Personnel de la Commission

Directeur exécutif et Conseiller juridique
Ronald L. Doering

Administratrice
Mary Ann Allen

Adjointe du Commissaire
Margaret Johnston

Directeur principal des projets spéciaux
David Carter

Directrice des relations communautaires
Beverly Morley

Adjoint du Conseiller juridique et Coordinateur
Scott W. Clark

Adjointe du Directeur principal des projets spéciaux
Deborah Williams

Bibliothécaire / Chef des archives
Monica Morrison

Adjointes administratives
Ginette Bellefeuille
Joan Lea

Coordonnatrice des publications
Andrea Short

Rédactrice
Sheila Kieran

Rédactrice (version française)
Margot Côté

Correcteur d'épreuves
David Kilgour

Administratrice des systèmes informatiques
Marlaine Koehler

Personnel de soutien
Wesley Birecki
Nancy Clark
Anne Dixon
Janet Hollingsworth
Soo Kim
Vera Kubelikova
Charity Landon
Jennifer Young

Personnel détaché et Conseillers

Suzanne Barrett
Marek Brodzki
Noreen Dunphy
Susan Fish
Shane Foreman
John Gault
Barry Lyon
Diana Macri
Stephen McLaughlin
Michael Michalski
Jim O'Mara
George Rust–D'Eye
George Sladek
Rad Vucicevich

Table des matières

Avant–Propos 3

Introduction 7

1. L'avenir du Toronto Island Airport

1. Contexte **18**
- A. Le réseau aéroportuaire de Toronto 22
- B. L'accès au Toronto Island Airport 24
- C. Les lois et règlements 25
- D. La gestion 26
- E. Les questions environnementales 30
- F. La sécurité opérationnelle 33

2. Les audiences **34**
- A. Le rôle 35
- B. L'accès 36
- C. La gestion 39
- D. La sécurité 40
- E. Le bruit 41
- F. L'avenir de l'aéroport 42

3. Conclusions et recommandations **44**
- A. Conclusions 44
- B. Recommandations 50

2. Le rôle, le mandat et les plans d'aménagement de la Harbourfront Corporation

1. Contexte **53**
- A. Le modèle organisationnel de Harbourfront 54
- B. La politique fédérale 56
- C. Objectifs du governement fédéral et objectifs stratégiques de la Harbourfront 59

2. Les audiences **65**
- A. Les programmes 66
- B. La planification et l'aménagement 72

C. Les installations communautaires et le voisinage . . 80
D. Rôle, mandat et responsibilité 87
3. Conclusions et recommandations 92
A. Conclusions 92
B. Recommandations 102

3. Le rôle et le mandat de l'organisme The Toronto Harbour Commissioners

1. Contexte 108
2. Les audiences 109
A. L'accessibilité 110
B. La santé et l'environnement 112
C. Le Port 114
D. La propriété et l'utilisation des terrains 116
E. La responsabilité 118
3. Conclusions et recommandations 121

4. Environnement et santé: les enjeux

1. Contexte et enjeux 132
A. Santé 132
B. Remblayage 143
C. Incidences sur le bassin hydrographique 154
D. Les zones naturelles, la faune et la flore 165
E. Préservation des biens culturels 176
F. L'accès au public 182
G. La participation du public 191
H. Évaluation environnementale 193
I. La Loi sur l'aménagement du territoire et la Loi sur l'évaluation de l'environnement 195
2. Conclusions et recommandations 201
A. Recommandations 201
B. Démarches touchant le bassin hydrographique . . 211

Annexe A: *Intervenants aux audiences* 213

Annexe B: *Le Centre de documentation sur le secteur riverain canadien* 221

Bibliographie 225

Avant - Propos

Le 30 mars 1988, le gouvernement fédéral nommait l'honorable David Crombie à titre de Commissaire unique chargé d'étudier le secteur riverain de Toronto.

La Commission a pour mandat de "formuler des recommandations au sujet de l'avenir du secteur riverain de Toronto, d'amener les autorités en cause à souscrire auxdites recommandations afin que, dans l'intérêt public, les terres et les compétences fédérales favorisent l'aspect physique, écologique, législatif et administratif de l'utilisation, de la fréquentation et de l'aménagement du secteur riverain de Toronto et des terres avoisinantes", et, en particulier, d'examiner le rôle et le mandat des Toronto Harbour Commissionners, l'avenir du Toronto Island Airport et des services de transport apparentés, les questions soulevées par la protection et le renouvellement de l'environnement naturel dans la mesure où elles concernent les responsabilités et les compétences fédérales, la gestion efficace des terrains fédéraux dans le secteur riverain de Toronto, et l'utilisation possible des terrains, des installations et des compétences du gouvernement fédéral à l'appui de nouveaux projets, comme la tenue proposée des Jeux olympiques et de l'Exposition universelle de l'an 2000.

Les recommandations de la Commission sont fondées sur les renseignements qu'elle a tirés de ses travaux de recherches et des audiences qu'elle a tenues. Pendant sa première année, la Commission a publié sept grands rapports :

Environnement et santé : questions liées au secteur riverain de Toronto; Logement et voisinages : un secteur riverain habitable; Accès et déplacements; Parcs, distractions et aménagement publics; Emplois, perspectives et croissance économique; Continuité et changements : les enjeux pour le secteur riverain et les commissaires du havre de Toronto; et *l'avenir du Toronto Island Airport : les enjeux.*

À compter de janvier 1989 et pendant six mois, la Commission royale a tenu une série d'audiences publiques; les plus de 300 groupes et particuliers qui y ont participé illustrent l'intérêt profond que les gens portent à l'avenir de leur secteur riverain. Une liste de tous les intervenants se trouve en annexe.

Pendant l'année qui viendra, la Commission continuera de recueillir des renseignements, d'inviter la participation du public et de publier des documents. Elle fera d'autres recommandations concernant les importantes mesures d'intérêt public qui se rapportent au secteur riverain, dans le cadre de son mandat et dans la mesure où les circonstances et ses capacités le lui permettront.

Introduction

We shall not cease from exploration
And the end of all our exploring
Will be to arrive where we started
And to know the place for the first time

T. S. Eliot
Four Quartets. Little Gidding, V

Les secteurs riverains ont toujours constitué pour l'humanité des lieux de prédilection : points de départ et d'arrivée, sites privilégiés pour construire une ville ou un centre du commerce, ils sont à la jonction du réel et de l'imaginaire. Chaque nouveau littoral qui s'élève au–dessus de chaque nouvel horizon fait naître de nouveaux espoirs. De nouvelles possibilités. De nouvelles perspectives.

En fait, l'histoire de la plupart des grandes villes du monde (et d'ailleurs de la plupart des petites, des villages et des campements) commence avec leur secteur riverain. Les raisons pratiques sont évidentes : nécessité d'avoir de l'eau à portée de la main pour boire, cuisiner et se laver, pour l'irrigation, pour le transport. Jusqu'à il y a environ 150 ans, avec l'avènement du chemin de fer, la seule façon de transporter de grosses quantités de matières premières et de produits finis était par voie d'eau; encore aujourd'hui, le transport maritime joue un rôle important dans le monde entier.

Si nombre des premiers campements, fortins, greniers à céréales ou dépôts établis le long des rives sont devenus de grandes villes, ce ne fut pas seulement le fruit du hasard, mais aussi le résultat d'une stratégie délibérée de croissance qui porta ses fruits.

Toronto voit le jour sur les rives du lac, bien avant les Simcoes, bien avant la ville de York. Déjà, pour les autochtones, Toronto est un "point de rencontre", ainsi qu'en atteste son nom, un centre du commerce stabilisé par la collectivité et doté d'une grande valeur spirituelle.

Lorsque Toronto entre dans l'ère du chemin de fer dans les années 1850, rien ne permet d'entrevoir la ville qui émergera, la ville que le rail contribuera à créer. Et si la ville est coupée de son secteur riverain par des douzaines de voies ferrées se croisant et s'entremêlant dans les nouvelles terres créées au sud de la rue Front, il est également clair que la ville et sa population en retirent d'énormes avantages. S'étant assuré la part du lion de cette nouvelle technologie et ayant élaboré une formule de réussite économique qui a encore toute sa vigueur aujourd'hui, Toronto attire des centaines d'industries sur ses rives au fil des ans. Et, comme toute ville énergique, elle commence à attirer des gens d'autres régions du Canada et du monde entier, des créateurs, des gens pleins de rêves et d'idées, en quête de liberté et d'un meilleur avenir, dont les enfants et les petits-enfants lui permettront de garder toute sa vigueur. Et la ville prospère.

Toutefois, au fur et à mesure que les chemins de fer, puis les voies rapides, isolent les habitants de leur secteur riverain, que la population cherche un autre endroit pour vivre, travailler et se divertir et que notre puissance économique permet à de plus en plus de gens de connaître une plus grande prospérité, notre perspective évolue considérablement. Le littoral perd de sa valeur et de son importance; on n'est plus conscient de l'énorme apport de nos vallées riveraines et, sauf pour quelques âmes audacieuses, le rôle essentiel de la nature dans la ville devient pour ainsi dire chose du passé. Le progrès suppose une base industrielle, laquelle à son tour suppose la construction de chemins de fer. Il faut des terres pour les voies ferrées et les villes acceptent de se séparer de leurs secteurs riverains afin de saisir les possibilités que leur offrent les chemins de fer.

Mais, de nos jours, les compagnies de chemin de fer sont plus intéressées par les profits qu'elles peuvent retirer de leurs terres que par le service ferroviaire qu'elles peuvent fournir; la technologie maritime a évolué de même que les

routes commerciales; les assises économiques des villes sont en train de changer et les valeurs humaines connaissent de profondes transformations. Les gens reviennent sur le littoral pour se divertir et trouver un certain réconfort d'une façon que leurs ancêtres auraient comprise.

Nous assistons aujourd'hui à un bouleversement historique spectaculaire, puissant et d'une grande portée : de Barcelone à Boston, de Halifax à Vancouver, de Shanghai à Toronto, les secteurs riverains revitalisés sont récupérés par leurs villes et, durant le processus, nous assistons à une transformation des unes et des autres des points de vue de la forme, de la fonction et de l'image. Et pas seulement sur le plan physique : à mesure que chaque ville se démène avec des forces historiques complexes et non coordonnées, nous sommes amenés à redécouvrir la signification des secteurs riverains sur les plans économique, écologique, historique et spirituel.

Nous revenons à l'essentiel. Aux principes de base et aux questions fondamentales. Ici, dans la ville où, selon Lewis Mumford, se réunissent "les différents faisceaux de la vie" et où "convergent les enjeux de la civilisation". L'influence de vieilles relations, origines et identités se mêle à celle d'événements irrésistibles qui laissent entrevoir de nouvelles possibilités, de nouveaux rêves et de nouvelles questions. À quoi doit servir le secteur riverain que nous récupérons? À quoi doit–il ressembler? Que doit–il devenir? Un lieu d'habitation? Un lieu de travail? Un lieu de divertissement? Une combinaison de tous ces éléments? De seulement deux d'entre eux? Dans quelle proportion? À quelle échelle? Quel genre de travail? Quel genre de divertissement? Et ainsi de suite.

En répondant à ces questions, les villes se définissent, prennent un caractère distinctif et acquièrent un cachet qui leur est propre. Autant les villes sont les produits de l'action conjuguée du temps, de l'emplacement et des circonstances,

autant ce qu'elles deviennent dépend de la façon dont elles sont traitées par chaque génération.

Les Torontois le comprennent instinctivement. Ils savent l'importance de ce qui est fait dans leur secteur riverain. Ils sont conscients de l'occasion historique unique que le secteur riverain offre à la métropole. Et le soin, pour ne pas dire la passion, avec lequel ils ont présenté leurs vues et leurs idées à la Commission montre bien qu'ils n'accepteront rien de moins que l'excellence –ils veulent que les choses soient bien faites. Ils comprennent que l'occasion ne s'en représentera pas de sitôt.

C'est pourquoi, dès le début, ils ont exprimé leur consternation et leur colère devant certains des travaux de réaménagement entrepris dans le secteur riverain central. Ils avaient l'impression que leur secteur riverain ne réapparaissait que pour disparaître à nouveau. Qu'au lieu d'être reliés à lui, ils en étaient davantage séparés, qu'on dressait un nouveau mur entre eux et leur littoral.

Mais les centaines de témoins qui ont comparu devant la Commission ont aussi paru convaincus que des mesures peuvent être prises pour améliorer la situation. Maintes et maintes fois, ils ont fait savoir que, à leur avis, la façon de procéder de Toronto, ses valeurs propres, ses traditions civiques pourraient et devraient être employées pour influer sur les forces qui déterminent l'avenir du secteur riverain.

Pour décrire ce qu'ils ressentent instinctivement au sujet de Toronto, ils se sont servis de mots comme possibilités, tolérance et bon ordre. Autant de mots qui évoquent les vertus qui remontent à nos racines, qui expliquent notre sens du civisme et qui sous–tendent le succès permanent de notre ville.

Parler des "possibilités" comme d'une valeur fondamentale de Toronto, c'est presque un truisme. Avec quelques pauses, Toronto a toujours été à l'avant–garde, en attirant comme un aimant de nouvelles idées et en offrant les ressources nécessaires pour les mettre en pratique. À

Toronto, comme dans toutes les villes vigoureuses, les possibilités engendrent les possibilités.

De plus, il a toujours été possible d'influer sur l'orientation que prenait la ville. Après un certain temps, ceux qui habitent à Toronto commencent à savoir ce qu'ils veulent que la ville soit, lesquelles de ses nombreuses facettes gagneraient à changer et lesquelles devraient demeurer intactes.

La tolérance a fait qu'il n'y a eu presque pas de confrontation violente. Les tribunes ne manquent pas où les participants peuvent débattre leurs idées, leurs intérêts et leurs convictions. Chaque fois où un compromis est possible, il est conclu, mais même dans le cas contraire, les "perdants" savent que la prochaine fois, ils peuvent tout aussi facilement être les "gagnants" : c'est une idée qui a été rejetée, et non la personne qui l'a proposée. Ce climat de tolérance signifie également que tôt ou tard, les "nouveaux Torontois" (nouveaux arrivés ou nouvelles générations, ou les deux à la fois) porteront leurs idées et leurs aspirations à l'attention de la ville et de la population et qu'ils seront reçus avec égard. La tolérance signifie que chacun apprend à respecter les autres.

Le terme bon ordre est un peu ancien et d'un emploi malaisé, mais son caractère vieillot n'enlève rien à son importance quand il s'agit de l'édification de Toronto. Malgré toutes les transformations que la ville a connues et tous les conflits qu'elle a dû régler, rien n'a vraiment été incontrôlable. Cette discipline (mot peut–être préférable) règne depuis le début — un legs, sans aucun doute, de l'époque de la garnison du gouverneur Simcoe. C'est une valeur, ou une vertu, qui a inspiré chaque vague de nouveaux Torontois, qui a été réinterprétée à l'occasion et adaptée à des circonstances particulières, mais qui en est toujours ressortie enrichie.

Toronto continue à reconnaître que la liberté ne peut survivre que dans une atmosphère où règne l'ordre, que la

vie est régie par un ensemble de règles et que les règles sont les mêmes pour tous. De ce fait découle l'assurance que rien ne sera incontrôlable, que la ville ne grandira pas au–delà de sa capacité de régler ses problèmes et que, lorsque les choses commenceront à mal aller, l'ordre sera restauré et les mesures nécessaires seront prises.

Voilà donc la théorie. La pratique est plus difficile. Forger un consensus enraciné dans ces valeurs fondamentales, c'est le morne et pénible travail de la démocratie — une tâche interminable, sans relâche, qui mobilise l'énergie, l'intérêt et l'imagination de nombreuses personnes pendant de longues périodes. Parfois, elles ne sont pas écoutées. Parfois, elles perdent le fil — ou leurs visions sont bloquées. Et parfois, les épreuves abrutissantes d'une bataille quotidienne font qu'on est tenté de se laisser gagner par le cynisme et d'oublier les progrès accomplis.

En fait, ces valeurs que nous avons mentionnées, possibilités, tolérance et bon ordre, donnent les meilleurs résultats lorsque les gens croient qu'ils peuvent changer quelque chose, qu'ils ont l'impression que leurs rêves peuvent devenir réalité et qu'ils pensent que Toronto est pour eux pleine de promesses, promesses qui peuvent être réalisées grâce aux efforts qu'ils accomplissent individuellement et de concert avec d'autres membres de la collectivité.

Ils se sont donc présentés devant la Commission pour nous faire part de leur conception du secteur riverain. Ces aviateurs, plaisanciers, marins et amateurs de planche à voile, qui représentent une armée croissante de citoyens qui cherchent à obtenir un accès garanti au littoral et l'espace qui leur est nécessaire pour s'adonner à leurs activités de plus en plus nombreuses. Ces amants de la faune et de la flore, qui cherchent à préserver dans leur ville une certaine expérience de la nature. Ces résidents, qui essaient d'arracher à la bureaucratie les éléments de base des services communautaires, des installations et des écoles essentiels

pour eux–mêmes et leurs enfants. Ces apôtres du logement, qui cherchent désespérément et inlassablement à satisfaire un besoin humain fondamental. Ces porte–parole de l'industrie qui tentent aussi de faire valoir leurs droits, en insistant avec les milieux d'affaires et les syndicats sur le fait que les emplois et les possibilités économiques sont toujours des éléments vitaux pour l'avenir de Toronto et de son secteur riverain. Et toutes ces autres personnes qui nous ont répété que, quoi qu'il advienne, le secteur riverain doit être accessible, ouvert au public et à l'échelle de l'homme.

Ce sont toutefois les préoccupations écologiques qui ont dominé les audiences. Quelles que soient les vues des intervenants sur l'avenir du Toronto Island Airport, de l'organisme The Toronto Harbour Commissioners ou Harbourfront, presque tout le monde a exhorté la Commission à consacrer plus de temps aux questions écologiques et à considérer son mandat sous l'angle environnemental.

Il est clair que nous n'avons pas d'autre choix. La révolution écologique est déjà là — et presque tout le monde en est conscient. Inspiré par le mouvement de conservation qui a marqué le tournant du siècle et stimulé par le tocsin que les activistes de la lutte contre la pollution n'arrêtent pas de sonner depuis 25 ans, l'impératif environnemental secoue aujourd'hui les grandes couches de la société avec une force sismique.

La Commission a été submergée de nouveaux mots, les environnementalistes mobilisant la langue pour décrire leurs points de vue et redéfinir notre perception de la vie et de la réalité : leurs exposés étaient truffés de termes comme "écosystème", "développement durable de l'environnement", "biorégion", pour n'en citer que quelques–uns, destinés à concentrer notre attention. S'ils s'étendent longuement sur le concept et proposent peu de mesures pratiques, c'est uniquement parce qu'il n'est pas facile de changer la façon de penser et le comportement des

gaspilleurs ignorants et des dilapidateurs écologiques que nous sommes devenus en si peu de temps.

Le fait est que, dans sa quête de plaisirs et de satisfaction de ses besoins, notre société de consommation a empoisonné l'air, pollué les cours d'eau et contaminé la terre sans se soucier des dommages à long terme qu'elle occasionne et sans prendre conscience qu'elle restreint les horizons des générations futures. Des plages où l'on ne peut pas se baigner, de l'eau que l'on ne peut pas boire et des cours d'eau où l'on ne peut pas pêcher parce qu'ils sont devenus de véritables égouts, voilà autant de signes visibles et concrets de la dégradation de l'environnement et de la négligence dont nous nous sommes rendus coupables à son égard.

Il est temps que cela cesse. La population ne l'accepte plus. Le mouvement écologique a déjà commencé à réorganiser les politiques et les priorités gouvernementales, à causer une réorientation des stratégies des entreprises et à redéfinir le comportement et les responsabilités de la collectivité et de chacun de ses membres. Il soulève des questions fondamentales — des questions spirituelles — au sujet des rapports que doit entretenir l'humanité avec la nature, avec Dieu. Il est devenu assez puissant pour changer la face et le rôle des secteurs riverains et des villes dans le monde entier.

Nous avons un énorme retard à rattraper. Et la population est impatiente de commencer. Elle sait que toute initiative concernant l'avenir du secteur riverain de Toronto doit reposer sur le principe de la responsabilité écologique, que le secteur riverain et ses vallées sont aussi interdépendants sur le plan écologique que sur le plan environnemental, qu'il est temps d'allier l'économie et l'environnement.

Les pages qui suivent s'efforcent d'illustrer comment la Commission, durant cette première tranche de ses travaux, a envisagé le secteur riverain, compte tenu de l'histoire et des valeurs de Toronto et des enjeux du moment. Étant donné que ces facteurs sont essentiels pour bien comprendre le

passé et façonner l'avenir, ils demeureront le fondement de tout ce que nous entreprendrons, et de tout ce que nous recommanderons que les autres entreprennent, pour créer un meilleur secteur riverain et, par la même occasion, une meilleure collectivité. Nous nous attaquons à des questions importantes. Certaines solutions seront faciles. D'autres le seront moins. Il faudra faire preuve d'imagination, d'énergie, de patience et de perspicacité. Et peut–être qu'à la longue, nous apprendrons ce que T.S. Eliot savait.

David Crombie
Toronto, juillet 1989

1. L'avenir du Toronto Island Airport

Le présent chapitre est consacré au Toronto Island Airport (TIA) depuis sa création jusqu'à l'heure actuelle; y sont examinés ses rapports avec le secteur riverain de Toronto et les effets que les principes directeurs, exposés ailleurs dans ce rapport, ont sur son exploitation. Dans la première partie, divers événements marquants dans l'histoire de l'aéroport sont passés en revue, y compris l'instauration d'un service passagers régulier dans les années 1970, l'introduction d'avions à décollage et atterrissage courts (ADAC) dans les années 1980 ainsi que la signature, en 1983, de l'Entente tripartite entre la ville de Toronto, la Toronto Harbour Commissioners (THC) et le ministre fédéral des Transports.

Dans la deuxième partie, nous passons en revue les mémoires soumis par plus de 50 intervenants qui ont témoigné pendant les sept journées d'audiences consacrées à l'aéroport que la Commission royale a tenues en janvier, février et juin 1989, et nous évaluons aussi les questions qui se sont posées à ces audiences.

La troisième partie du chapitre se compose de deux volets: une analyse des questions examinées par la Commission royale suivie par les recommandations finales qui seront présentées au gouvernement du Canada concernant l'avenir du Toronto Island Airport et les services de transport connexes. L'emplacement de l'aéroport dans le secteur riverain, les besoins respectifs des voyageurs, des compagnies aériennes et des pilotes, les effets de l'aéroport sur l'environnement et les commentaires formulés pendant les audiences sont pris en considération.

1. Contexte

Le secteur riverain de Toronto joue un rôle dans l'aviation canadienne depuis 1909, année où le premier avion amphibie se pose dans le havre de Toronto. Dès les années 1920, on songe sérieusement à utiliser le secteur riverain de Toronto pour l'aviation commerciale et, en 1937, la ville

approuve la construction de deux aéroports municipaux, dont un dans les îles de Toronto et l'autre à Malton. On demanda à la Toronto Harbour Commissioners de gérer la construction des deux aéroports et de les exploiter.

Toronto Island Airport, qui au début s'appelait Port George VI, est situé environ 2,4 kilomètres (1,5 mille) au sud–ouest du centre–ville; il est desservi par un traversier le reliant à un terminus situé sur la terre ferme au pied de la rue Bathurst, au sud de l'angle formé par cette rue et le boulevard Lakeshore.

Après la Deuxième Guerre mondiale, Malton (nommé l'aéroport international Lester B. Pearson au début des années 1980) devient le principal aéroport pour passagers de Toronto, alors que le Toronto Island Airport est utilisé essentiellement par des écoles de pilotage et des aéronefs privés et commerciaux de petite taille.

En 1957, la ville transfère la propriété de l'aéroport de Malton au ministère fédéral des Transports, et Ottawa s'engage en retour à construire des installations aéroportuaires au TIA.

En 1967, le TIA est devenu le quatrième aéroport du Canada, avec 240 000 vols, mais neuf ans plus tard seulement, la circulation aérienne a diminué de 24 p. 100. En 1971, Central Airways, concessionnaire de services aéronautiques au TIA, exploite 26 monomoteurs et a environ 30 personnes à son service. Cette compagnie offre des cours de pilotage et un service aérien nolisé et loue des aéronefs.

À compter de 1974 et pendant dix ans, la compagnie Air Atonabee assure un service passagers régulier à l'aéroport, en utilisant des aéronefs de modèle Saunders ST 27 construits au Canada; en 1984, elle transporte 25 000 passagers par année.

Comme les opérations de l'aéroport ne sont généralement pas profitables, le gouvernement fédéral agrée la demande de subvention de la THC en 1974, à la condition qu'il y ait entente intergouvernementale sur l'avenir de l'aéroport. En

mars de cette année est constitué le Comité mixte du Toronto Island Airport, qui compte des représentants des gouvernements fédéral et provincial, de l'administration de Metro et de la ville de Toronto, ainsi que des associations communautaires locales.

Le Toronto Island Airport Intergovernmental Staff Forum (ISF) est établi en 1975 et chargé de fournir un appui technique au Comité mixte et d'évaluer les façons dont le terrain de l'aéroport pourrait être utilisé. Après avoir étudié plusieurs possibilités, le ISF en évalue trois en détail : a) le terrain pourrait être réservé à l'aviation générale, b) il pourrait être utilisé pour l'aviation générale et un service ADAC limité (Dash 7), ou c) l'aéroport pourrait être graduellement remplacé par des installations récréatives, avec ou sans logements.

Lorsque le ISF dépose ses conclusions en mars 1977, les gouvernements fédéral et provincial et l'administration de Metro Toronto favorisent l'option aviation générale/ADAC, alors que la ville préfère l'option aviation générale seulement. De plus amples discussions ne font rien pour concilier ces opinions.

Entre février 1980 et mars 1981, la Commission canadienne des transports (CCT), organisme indépendant chargé de conseiller le ministre fédéral des Transports en ce qui concerne l'autorisation des services aériens commerciaux, décide de ne pas permettre la prestation de services ADAC au TIA à cause de l'opposition de la ville et aussi parce que Transports Canada ne s'est pas engagé à améliorer l'aéroport.

L'avenir de l'aéroport reste une question locale jusqu'à ce que le Conseil municipal de Toronto recommande en 1981 qu'une suggestion du maire soit acceptée, c'est-à-dire qu'une entente soit conclue avec le gouvernement fédéral et avec la THC en vue d'aménager l'aéroport pour l'aviation générale et un service commercial limité ADAC — pourvu

que la ville puisse poursuivre ses objectifs dans le secteur riverain.

En 1981, le ministère fédéral des Transports, la ville de Toronto et la THC signent un protocole d'entente énonçant les conditions auxquelles un service de passagers ADAC limité pourrait être offert à l'aéroport; en 1982, la CCT délivre à City Center Airways un permis en vue de l'exploitation d'un service commercial ADAC entre Toronto Island Airport, Ottawa–Hull et Montréal–Victoria, au moyen d'aéronefs DeHavilland Dash 7.

Le 30 juin 1983, la ville, la THC et le ministère des Transports signent une entente tripartite de 50 ans remplaçant le protocole d'entente et prévoyant la poursuite de l'utilisation des terrains municipaux au TIA pour un aéroport public fournissant un service d'aviation générale et un service commercial limité ADAC. En vertu de l'entente, les avions à réaction peuvent utiliser l'aéroport seulement en cas d'évacuation médicale et d'urgence et pendant le spectacle aérien de la Canadian National Exhibition. Les mouvements des aéronefs sont restreints de façon que la courbe d'ambiance sonore 28 (NEF 28) soit maintenue et limitée à la courbe d'ambiance sonore officielle 25 qui a été établie pour 1990. (Voir à la page 31 pour une explication des normes sur le bruit) L'entente est modifiée en juillet 1985 de façon à permettre l'utilisation du Dash 8 de DeHavilland.

En 1984, Air Atonabee, une petite compagnie d'aviation qui dessert l'île de Toronto, est acquise, son nom est changé pour City Express, et ses opérations sont déménagés de Peterborough au Toronto Island Airport, d'où elle continue de fournir un service passagers régulier. Ses affaires prennent rapidement de l'ampleur : en 1987, City Express transporte 350 000 passagers, soit plus de dix fois le nombre qu'Air Atonabee a transportés seulement trois ans plus tôt, et elle dessert actuellement Toronto, Montréal, Ottawa, London et Newark (New Jersey).

A. Le réseau aéroportuaire de Toronto

Pour les fins de la Commission, le système aéroportuaire de Toronto comprend l'aéroport international Pearson ainsi que les aéroports de Toronto Island, Buttonville et Downsview. Il y a aussi des aéroports à Hamilton, à Oshawa et à Barrie, ainsi que la possibilité d'en construire un à Pickering, mais ils ne font pas l'objet de la présente analyse. Parmi les aéroports qui sont examinés, seulement les aéroports Pearson et Toronto Island offrent un service régulier. Buttonville Airport offre un service passagers à l'occasion.

L'aéroport international Lester B. Pearson

L'aéroport international Pearson et Toronto Island Airport sont les deux aéroports torontois où le trafic des passagers est important. En 1987, Pearson achemine 314 000 vols et le TIA, 198 000; plus de la moitié des vols du TIA sont locaux, alors que la majorité de ceux qui empruntent Pearson sont itinérants (entre deux villes).

Buttonville Airport

Cet aéroport, propriété de la Toronto Airways Ltd., est surtout un aéroport d'aviation générale et il est actuellement la base d'environ 340 appareils. Sa principale piste d'atterrissage est suffisante pour les vols régionaux effectués par des petits avions.

En 1987, il se classait huitième aéroport du Canada, même s'il ne produisait que 2,4 millions de dollars en recettes. Au cours des cinq dernières années, Buttonville Airport a accumulé des pertes de près de 600 000 $, mais parce qu'il s'agit d'un aéroport privé, il n'est pas admissible à des subventions gouvernementales.

Le terrain de cet aéroport est évalué à plus de 120 millions de dollars, ce qui soulève la possibilité qu'il puisse être réaménagé pour d'autres utilisations; si l'aéroport est fermé,

une certaine partie de la circulation aérienne passera probablement au TIA. Le propriétaire a demandé au gouvernement fédéral d'acheter les terrains s'il désirait que l'aéroport reste ouvert.

Downsview Airport

Cet aéroport est essentiellement utilisé par la DeHavilland Aircraft Company of Canada et par les hélicoptères militaires. La possibilité d'y aménager un adacport a été examinée dans le cadre du programme d'étude des îles de Toronto réalisé en 1977, mais Downsview a finalement été rayé de la liste des candidats possibles à cause de la proximité de l'aéroport international Pearson. Récemment, une certaine partie du terrain original a été désignée par le gouvernement fédéral en vue d'un réaménagement résidentiel.

Toronto Island Airport

Le service régulier au Toronto Airport Island est fourni surtout par des appareils équipés de turbopropulseurs, qui sont généralement plus lents que ceux qui sont équipés de turboréacteurs — ce qui constitue un désavantage important sur les liaisons de 322 kilomètres (200 milles) ou plus. Cependant, à cause de la proximité du district commercial du centre–ville de Toronto, les appareils à turbopropulseurs utilisant TIA peuvent être aussi efficaces sur de longues distances que les avions à réaction utilisant l'aéroport Pearson.

Des trois pistes d'atterrissage de l'aéroport, deux ont environ 914 mètres (3 000 pieds) de longueur et la troisième, 1 219 mètres (4 000 pieds). La piste la plus longue est conçue pour des aéronefs équipée de turbopropulseurs transportant environ 50 passagers sur des distances de 300 à 400 milles nautiques, soit une durée de vol d'une heure et demie à deux heures. Des petits avions à réaction pour passagers peuvent aussi voler sur des distances semblables avec des cargaisons réduites.

Le plus gros appareil à se poser actuellement au Toronto Island Airport est le Dash 7 à 50 places, dont l'efficacité est comparable à celle des avions à réaction sur les liaisons d'environ 483 kilomètres (300 milles). Des études récentes semblent établir la capacité de l'aéroport à entre 800 000 et 1 million de passagers par année, dans son rôle actuel.

B. L'accès au Toronto Island Airport

Le service de traversier

À cause de l'existence du Western Channel qui sépare le continent des îles, des traversiers assurent l'accès des voitures et des passagers à l'aéroport depuis son ouverture en 1939. Le premier traversier se meut à l'aide d'un câble d'acier dont les extrémités sont fixées au débarcadère de chaque côté du Western Gap. En 1963, il est remplacé par un remorqueur à neuf passagers qui est exploité par l'organisme Toronto Harbour Commissioners. Un navire du département des parcs est utilisé pour le transport des marchandises.

En 1964, la THC achète le *Maple City*, un traversier qui peut transporter 100 passagers et quatre automobiles. Ce navire, exploité par la THC, continue de fournir l'accès principal à l'aéroport à partir d'un débarcadère situé au bas de la rue Bathurst. Sa capacité maximale de 100 passagers est établie par les règlements maritimes du gouvernement fédéral. Le *Maple City* fait quatre voyages aller–retour l'heure lorsque l'aéroport est ouvert.

En 1987, le *Maple City* a transporté 800 000 passagers et 37 600 véhicules. On s'interroge sur l'avenir de ce traversier à cause de son âge et de sa condition. Lorsque le *Maple City* a besoin de réparations d'urgence ou d'entretien routinier, il est remplacé par le *Windmill Point* qui a la même capacité.

Un parc de stationnement commercial pouvant accueillir environ 125 voitures est fourni sur le continent par la THC. Ce parc a été récemment réinstallé juste à l'est du

débarcadère du traversier et il est fort populaire auprès des passagers et des employés de l'aéroport.

Les études visant l'amélioration de l'accès

L'amélioration de l'accès en surface au TIA a fait l'objet de bien des études officielles et officieuses, notamment l'étude Atkins Hatch, en 1965, l'étude du Département de la planification de Metro Toronto, effectuée en 1977, le rapport du Groupe d'étude de l'accès, en 1982, la proposition de City Center Airways, aussi en 1982, la proposition du ministère des Transports de l'Ontario et l'étude d'accès effectuée en 1985 par City Express. Ces études sont résumées dans le rapport No 7 de la Commission royale, *L'avenir du Toronto Island Airport – Les enjeux*.

Ces études proposent bien des façons d'améliorer l'accès à l'aéroport, y compris la prestation d'un meilleur service traversier, la construction d'un tunnel pour piétons et véhicules de service et l'érection d'un pont sur le Western Channel. Toutefois, aucune des nombreuses recommandations n'a été mises en oeuvre jusqu'à présent parce que toutes les parties intéressées n'ont pas réussi à s'entendre.

C. Les lois et règlements

Toronto Island Airport est un aéroport public autorisé par Transports Canada; il est exploité par la THC. La conception, l'exploitation, la sûreté et l'inspection des installations aéroportuaires sont régies par la *Loi de 1970 sur l'aéronautique*. La Commission canadienne des transports est chargée d'octroyer les routes et d'autoriser les transporteurs aériens au Canada. Suite à l'Entente tripartite, la Commission canadienne des transports est devenue l'Office national des Transports du Canada en 1987.

Le service de traversier entre l'aéroport et le continent est régi par la *Loi sur la marine marchande du Canada S.R. 1985*. La réglementation de l'utilisation des terrains près de l'aéroport est la responsabilité de la ville de Toronto. Les politiques du

ministère provincial des Affaires municipales concernant les utilisations compatibles sont énoncées dans un document intitulé *Land Use Policy Near Airports*; le ministère ontarien du Logement réglemente l'isolement des immeubles à proximité contre le bruit.

Les divers accords et règlements de zonage contrôlant l'utilisation des terrains près du Toronto Island Airport comprennent l'Entente tripartite, les règles touchant le zonage enregistré à l'aéroport, le Plan officiel pour Metro Toronto (actuellement à l'étude), le règlement municipal No 20623 de la ville de Toronto sur le zonage, et le Plan officiel de la ville de Toronto (qui doit bientôt être mis à jour).

L'aérogare du TIA a été désigné "structure architecturale importante". Il est donc protégé aux termes de la *Loi sur les biens culturels de l'Ontario* de 1986 ainsi que de l'Entente tripartite.

L'Entente tripartite de 1983 affirme que l'aéroport doit servir principalement à l'aviation générale et au service commercial limité ADAC. Elle ne permet pas de liaison fixe au moyen de tunnel routier, du pont ou de chaussée.

D. La gestion

Propriété et contrôle du Toronto Island Airport

La propriété du terrain de 87 hectares (215 acres) sur lequel est situé l'aéroport est une question complexe : la Toronto Harbour Commissioners possède le plus de terrains au TIA, à savoir environ 65 hectares (162 acres) de terrain et 68 hectares (168 acres) d'eau. La ville de Toronto possède approximativement 19 hectares (48 acres) de terrain et plus de 6 hectares (16 acres) d'eau. Le gouvernement fédéral est propriétaire de deux petites parcelles de terrain ayant une superficie totale d'environ 2 hectares (5 acres). Les parcs et terrains riverains sis au sud et à l'est de l'aéroport sont la propriété de Metro Toronto. Les terrains non remblayés à

l'ouest de la zone sont la propriété de la ville et de la THC mais ils sont contrôlés par la province.

En 1957, lorsque la ville a cédé l'aéroport de Malton au gouvernement fédéral en échange d'importantes améliorations au Toronto Island Airport, elle a convenu aussi que les Commissaires seraient les exploitants de l'aéroport; en juillet 1962, elle leur a loué tous les terrains de l'aéroport pour une durée de 21 ans. L'Entente tripartite est entrée en vigueur à l'échéance de ce bail.

Responsabilités financières

En 1974, se rendant compte du fait que les revenus de l'aéroport ne couvraient pas les frais d'exploitation combinés de l'aéroport et du traversier, les Commissaires demandèrent aux gouvernements fédéral et provincial de leur accorder une subvention sans quoi ils seraient obligés de fermer l'aéroport. Transports Canada estimait que les pertes étaient partiellement dues à l'absence d'engagements intergouvernementaux envers l'utilisation continue de l'aéroport ce qui, à leur avis, décourageait les investissements en capital nécessaires pour améliorer la rentabilité. Ottawa accepta de combler le déficit jusqu'à ce qu'une décision soit prise concernant l'avenir de l'aéroport. Conformément à sa politique consistant à assurer l'accès en surface aux aéroports, la province accepta de prendre en charge le déficit d'exploitation du traversier.

L'exploitation tant du traversier que de l'aéroport est de moins en moins rentable. Le déficit annuel du *Maple City* passe de 171 000 $ en 1978 à 469 000 $ en 1987, alors que celui de l'aéroport passe de 223 000 $ à 656 000 $ pendant la même période.

En vertu de l'Entente tripartite de 1983, le ministre des Transports d'alors a convenu de rechercher des fonds pour combler tout déficit que l'exploitation de l'aéroport occasionnerait à la THC pendant la durée du bail. Si la ville ou la THC, par manque de fonds, informent le ministre

qu'ils ne désirent plus être financièrement responsables de l'aéroport, le ministre dispose de 90 jours pour indiquer son intention de donner la charge de son exploitation à Transports Canada. Si le ministre refuse, l'aéroport doit être fermé, et la ville reprendra donc possession des terres fédérales. Elle conserve aussi le droit d'acheter les terrains de la THC.

Sources de revenus

Les sources de revenus actuelles reliées au TIA sont les suivantes : frais d'atterrissage et de stationnement des aéronefs, frais d'amarrage, frais de location des terrains et des hangars, frais de location de l'aérogare passagers, et frais de stationnement des voitures. Tous les passagers partant d'un aéroport canadien, y compris le TIA, doivent payer une taxe imposée par Transports Canada. Les revenus de cette taxe sont alloués aux services de navigation aérienne et aux aéroports dont le gouvernement fédéral est propriétaire et exploitant; ils ne sont pas alloués aux aéroports, y compris le TIA, qui ne sont pas directement administrés par Transports Canada.

Comparaisons entre les revenus et les coûts

En 1987, le TIA a produit des revenus de 797 000 $ grâce aux frais d'entreposage des aéronefs, à la vente d'essence, à la location, et aux droits d'atterrissage. Au cours de la dernière décennie, les revenus provenant de l'entreposage des aéronefs sont restés constants, tandis que ceux provenant de la vente d'essence et de la location ont augmenté de 140 p. 100 et de 90 p. 100, respectivement. Mais ce sont les droits d'atterrissage qui ont le plus augmenté, passant de 17 000 $ en 1977 à 278 000 $ en 1987.

Les frais d'exploitation du TIA ont totalisé 1,45 million de dollars en 1987, comparativement à 552 000 $ en 1978, soit un taux d'augmentation composé de 9,9 p. 100 par année. Les déficits d'exploitation de l'aéroport sont passés de 223 000 $ en 1978 à 656 000 $ en 1987, ce qui représente un

taux de croissance composé de 11,4 p. 100 par année; en d'autres mots, les dépenses d'exploitation ont donc augmenté plus rapidement que les recettes. Les déficits enregistrés ne tiennent pas compte du remplacement des immobilisations.

Le déficit combiné de l'aéroport et du traversier s'est établi à approximativement 1,12 million de dollars en 1987, comparativement à environ 394 000 $ en 1978; le déficit total augmente à un taux composé annuel de 10 p. 100.

Selon Transports Canada, les sources de revenus supplémentaires, comme les frais de location d'autres terrains, les frais de stationnement publics, les nouvelles recettes de vente au détail et la taxe d'aéroport payée par les passagers produiront un total de 3 millions de dollars en revenus additionnels de 1986 à 1990. Deux millions de dollars proviendraient des tarifs d'utilisation proposés, 400 000 $ des frais de stationnement, et 425 000 $ de l'augmentation des surfaces louées. Cela équivaudrait à un revenu supplémentaire moyen de 600 000 $ par année, ce qui semblerait compenser les frais d'exploitation directs de l'aéroport, sans toutefois couvrir les immobilisations ou les frais d'intérêt.

Frais de Transports Canada

Transports Canada est responsable du contrôle de la circulation aérienne et des services de navigation aérienne, de la sécurité et des opérations générales à l'aéroport. Ses responsabilités dans le domaine des douanes et de l'immigration sont limitées aux installations. Transports Canada participe aussi aux frais d'exploitation généraux, tel que déjà mentionné, en comblant le déficit opérationnel de l'aéroport. Les coûts bruts de Transports Canada sont donc de l'ordre de 1,5 million de dollars par année.

La restructuration de la base financière et comptable de l'aéroport

Les renseignements financiers donnés ci–dessus semblent indiquer que, si toutes les recettes et tous les frais d'exploitation sont pris en considération, y compris la taxe d'aéroport perçue au TIA, ce dernier pourrait être profitable, étant donné le nombre de passagers actuellement transportés par le service d'aviation générale et le service commercial. Il faudrait cependant approfondir l'analyse pour déterminer dans quelle mesure il le resterait si les frais d'amélioration de l'équipement et d'exploitation du traversier étaient inclus.

E. Les questions environnementales

Les questions environnementales étaient au premier plan des discussions intergouvernementales qui ont été tenues sur l'aéroport depuis les années 1970. Elles comprennent les préoccupations de la ville concernant l'effet négatif que l'aéroport pourrait avoir sur l'utilisation du secteur riverain à d'autres fins, récréatives ou résidentielles par exemple, ainsi que des problèmes de bruit et de tracé urbain.

Au cours des dernières années, d'autres problèmes environnementaux ont été étudiés de temps à autre, mais le bruit demeure la question principale. D'autres dossiers, soit ceux de la contamination des sols et de l'eau par le combustible des aéronefs, des voitures et des autobus, du remblayage du lac, des polluants chimiques, et des problèmes d'écoulement n'ont pas fait l'objet de commentaires publics et pourraient exiger des études supplémentaires.

Le bruit de l'aéroport

Le bruit des aéronefs est une question complexe et il existe une grande différence entre la mesure objective du bruit et la réaction psychologique d'un particulier. La perception du bruit varie d'une personne à une autre et même chez la

même personne. Tandis que le bruit produit par un seul aéronef peut être mesuré et analysé, la plupart des techniques utilisées pour prévoir les réactions au bruit des aéronefs sont fondées sur des réactions collectives. La réaction probable de collectivités ou de groupes est généralement déterminée en comparant le nombre de plaintes reçues au sujet du bruit à proximité de certains aéroports avec les caractéristiques de bruit et les mouvements des aéronefs à ces endroits.

Le modèle de prévisions d'ambiance sonore (Noise Exposure Forecast – NEF)

Plusieurs modèles mathématiques ont été élaborés pour exprimer sous forme d'indice l'effet combiné de variables qui influencent la réaction humaine au bruit. Un tel modèle, celui des prévisions d'ambiance sonore (NEF), a été adopté au Canada pour contrôler les utilisations des terrains au voisinage des aéroports.

Les courbes NEF établies près des aéroports comprennent des niveaux de bruit supérieurs à ce qui peut être toléré. Le modèle produit généralement des courbes de bruit correspondant aux niveaux NEF 40, 35, 30, 28 et 25 et ces courbes servent de guide seulement.

Des études sociologiques indiquent que dans une zone au–dessous de 30 NEF, des plaintes sporadiques peuvent être portées et le bruit peut nuire à certaines activités résidentielles. Au–dessus de 30 NEF, les plaintes peuvent devenir plus fortes et collectives. Au–dessus de 40 NEF, on peut s'attendre à des poursuites juridiques.

Les courbes NEF n'indiquent pas les niveaux réels de bruit, mais plutôt la réaction psychologique probable d'une collectivité au bruit réel produit par les mouvements d'aéronefs à un endroit particulier près d'un aéroport. La méthode NEF ne tient pas compte de facteurs comme les différences entre l'utilisation réelle des pistes d'atterrissage et les trajectoires de vols réels, d'une part, et les données

estimatives utilisées dans les calculs NEF, de l'autre; les variations dans la transmission du bruit dans différentes conditions atmosphériques; les mouvements d'hélicoptères; le bruit produit pendant le roulage; ou les différences dans le style de vie des répondants.

Au Canada, les courbes officielles de prévisions d'ambiance sonore sont établies par Transports Canada et publiées par la Société centrale d'hypothèques et de logement pour les urbanistes. La loi n'exige pas le respect de ces normes ni l'exploitation des aéroports de la façon présumée lors de l'élaboration des prévisions de bruit.

La courbe de bruit officielle NEF pour le Toronto Island Airport est de 28 comme il est indiqué dans l'Entente tripartite qui détermine le niveau maximum de bruit acceptable que les résidents peuvent tolérer. D'après la carte des courbes officielles NEF pour 1990, aucune personne ne demeure à l'intérieur de la courbe officielle NEF 28.

Contrôles du bruit prévus dans l'Entente tripartite

En vertu de l'Entente, la THC est chargée de réglementer le nombre total de mouvements d'aéronefs de façon que la courbe de bruit réelle 28 (NEF) reste dans les limites de la courbe de bruit officielle 25 (NEF), comme il est indiqué sur la carte des courbes de bruit pour 1990 (No de référence OR11), que le ministre des Transports a dressée pour la Société centrale d'hypothèques et de logement en avril 1978. Il est permis de prolonger la courbe NEF réelle 28 à l'ouest, entre deux points désignés sur la courbe NEF officielle 25.

Les avions à réaction ou les aéronefs excessivement bruyants ont le droit d'utiliser l'aéroport dans certaines circonstances seulement. La ville peut exiger que les courbes NEF soient révisées (par exemple pour inclure le bruit des hydravions s'ils dépassent 30 mouvements par jour en moyenne pendant une année civile donnée).

La ville peut aussi demander au ministre des Transports de préciser les trajectoires de vol de tous les hélicoptères au

Toronto Island Airport s'il y a plus de 4 000 mouvements d'hélicoptères ou plus de 500 mouvements d'hélicoptères lourds pendant une année donnée. Les courbes NEF réelles comprennent le bruit des hélicoptères pendant toute année où des trajectoires de vol tracées doivent être suivies.

F. La Sécurité opérationnelle

Les renseignements disponibles limités de Transports Canada concernant l'efficacité des services de sécurité au TIA et dans les environs démontrent que, entre 1976 et 1986, il y a eu 18 accidents d'avion qui ont occasionné des blessures légères à 3 personnes, une blessure grave et quatre décès. Les 28 autres personnes impliquées s'en sont tirées indemnes. La plupart de ces personnes étaient des pilotes qui avaient des brevets de pilotage privé ou des permis de pilotage de plaisance, et tous les incidents sauf deux ont eu lieu pendant le jour.

Le nombre d'accidents au TIA est demeuré essentiellement le même pendant des années, malgré des procédures d'exploitation et des aides à l'atterrissage plus perfectionnées.

Services d'urgence

Les services initiaux de secours, de lutte contre les incendies et de sauvetage à l'aéroport sont la responsabilité de la direction. Les installations et les procédures actuelles au TIA respectent et même dépassent les normes de Transports Canada. Le système d'approvisionnement en eau est en voie d'amélioration et la construction d'une caserne permanente, à l'extrémité ouest de l'aéroport, fait partie des plans de Transports Canada.

Les services de secours secondaires sont la responsabilité des municipalités et des conseils dans le Toronto métropolitain. Ils sont fournis conformément au Metropolitan Toronto Emergency Response Plan de septembre 1988.

Un exercice de réaction en cas d'urgence a été tenu par les autorités locales, de concert avec la THC, en novembre 1987.

D'après les résultats obtenus, des améliorations s'imposent, surtout en ce qui concerne les limitations d'accès par traversier au Western Gap. On a incorporé des améliorations dans le plan de réaction en cas d'urgence de 1988 sans toutefois inclure une recommandation pour une liaison fixe pour des raisons sécuritaires; cependant le Metro Toronto Emergency Planning Advisory Committee a réalisé qu'une amélioration de l'accès pourrait aider leur rendement en cas d'urgence.

2. Les audiences

Dès ses débuts, la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto a souligné l'importance qu'elle attachait au processus de la consultation du public et aux idées et renseignements qui en découlent. En janvier, février et juin 1989, la Commission a donc tenu sept jours d'audiences sur le Toronto Island Airport (TIA). Après cette période, les principaux enjeux avaient été clairement définis : le rôle, l'accès, la gestion, la sécurité, le bruit, l'expansion et l'avenir du TIA.

Ils sont résumés ci–dessous et sont exposés plus en détail dans le rapport No 7 intitulé *L'avenir du Toronto Island Airport : les enjeux*. Une lecture attentive de ce chapitre, ainsi que des autres chapitres du rapport provisoire, prouvera que les opinions des collectivités et des particuliers ont été étudiées avec soin et ont joué un rôle dans les recommandations finales de la Commission.

Des représentants de Transports Canada ont déclaré que, selon la nouvelle politique du ministère, les autorités locales sont invitées à assumer une plus grande responsabilité lorsqu'il s'agit de déterminer les besoins et la nature des aéroports locaux. Transports Canada encouragerait donc les exploitants du TIA, c'est–à–dire la Toronto Harbour Commissioners, à continuer à accroître les recettes provenant de l'exploitation de l'aéroport, mais à part cela, ne

pouvait faire aucun commentaire sur des questions de politique.

Malgré une baisse du nombre de passagers, qui est passé de 400 000 à 375 000 l'an passé, Transports Canada prédit que l'augmentation annuelle sera de 11 p. 100 jusqu'en 1991 et ensuite de 3 p. 100 jusqu'en l'an 2001. Cette projection se fonde sur l'Entente tripartite en vigueur.

Comme l'ont indiqué certaines études présentées à la Commission royale, le nombre de passagers pourrait augmenter considérablement si l'on modifiait l'entente pour permettre l'accès aux avions à réaction et une liaison fixe à l'aéroport.

A. Le rôle

Ces dernières années, les frictions se sont multipliées entre les usagers d'aéronefs d'aviation générale et les transporteurs à horaire fixe au fur et à mesure de l'accroissement du nombre d'avions commerciaux à l'aéroport. Différents points de vue ont été exprimés sur la question de savoir s'il faut maintenir le double rôle de l'aéroport ou favoriser une catégorie d'aéronefs par rapport à l'autre.

Le maire de Toronto, Art Eggleton, a déclaré à la Commission qu'une bonne planification permettrait de répondre aux besoins de tous les usagers, mais que, dans le cas du Toronto Airport Island, il se pourrait bien qu'une partie du trafic des aéronefs d'aviation générale devrait être transférée à un autre aéroport. Selon un représentant de la Board of Trade of Metropolitan Toronto, s'il y avait un accroissement des opérations commerciales, il serait peut–être nécessaire de réduire ou de modifier l'utilisation de cet aéroport pour l'aviation générale.

D'autre part, parmi les plaintes provenant d'utilisateurs d'aéronefs d'aviation générale, citons la perte de près de 100 places de stationnement et l'augmentation des droits de stationnement, qui sont passés de 48 $ à 125 $ par mois pour

un monomoteur. D'après un fonctionnaire de Transports Canada, la décision de réduire le nombre de stationnements avait été prise par la Toronto Harbour Commissioners.

Le directeur général de la THC a déclaré que les récentes augmentations des droits de stationnement étaient nécessaires à cause de l'amélioration continue des installations et des services à l'aéroport et de la nécessité de s'assurer que les usagers de l'aéroport paient une part plus équitable des coûts d'exploitation; il a insisté sur le fait que le milieu de l'aviation générale peut être sûr qu'il continuera à jouer un rôle important dans la croissance et le développement futur du Toronto Island Airport.

Le président du City Express a présenté des chiffres pour démontrer qu'en 1987 les transporteurs à horaire fixe, (essentiellement sa propre compagnie), n'ont représenté que 9 p. 100 des mouvements au TIA mais qu'ils ont apporté à l'île près de 20 millions de dollars en améliorations des installations.

Discutant la planification globale des aéroports pour la région de Toronto, le chef de la direction de Toronto Airways Limited, qui administre l'aéroport de Buttonville, a parlé de la nécessité de mettre sur pied une commission qui coifferait les petits aéroports, dont le TIA et Buttonville.

B. L'accès

La question de l'accès fut la plus controversée aux audiences. Le traversier *Maple City*, qui est le seul mode de transport reliant la ville à l'aéroport, était perçu comme un bouchon ou une valve de sécurité, selon l'attitude qu'on avait vis–à–vis de l'aéroport.

Pour le conseiller de Toronto Jack Layton les limitations causées par l'accès par traversier est l'un des aspects positifs de l'aéroport; il s'oppose même à la construction d'un tunnel pour piétons, (qui n'est pourtant pas exclue par l'entente tripartite), sous prétexte que ce serait une concession qui risquait d'avoir un effet d'enchaînement.

Selon Dale Martin, conseiller de Metro Toronto, c'est précisément parce que l'accès actuel est limité que la ville de Toronto peut contrôler l'expansion de l'aéroport; il craint toutefois que la province d'Ontario ne sacrifie les intérêts de la ville afin d'augmenter ses recettes fiscales en autorisant un meilleur accès et l'utilisation d'avions à réaction.

La conseillère de Toronto Elizabeth Amer, qui habite les îles depuis plus de 40 ans, a demandé comment les îles pourraient conserver leur nom et leur caractère si une liaison fixe était établie au–dessous ou au–dessus du Western Gap.

Parmi les autres adversaires d'une liaison fixe, on compte Marion Bryden, députée néo–démocrate provinciale de Beaches Woodbine et critique de son parti en matière de transport urbain, la Toronto Island Residents' Association, la Roncesvalles–MacDonell Residents' Association et la Harbourfront Residents' Association. Personne du conseil municipal de Toronto n'est venu aux audiences, mais, selon les documents, il s'est opposé à la liaison fixe.

L'opposition à l'expansion de l'accès était essentiellement fondée sur le désir de limiter les activités du TIA, surtout parce qu'on prévoit une augmentation des niveaux de bruit si un plus grand nombre d'appareils y sont autorisés.

D'autre part, les propriétaires et les principaux usagers du TIA ainsi que le maire de Toronto, veulent une liaison fixe, de préférence un tunnel routier, réservée aux véhicules de service et d'urgence et aux bus–navettes. Les principaux partisans du tunnel sont ceux qui profiteraient probablement le plus d'un meilleur accès : le milieu de l'aviation générale au TIA, dont la plupart des représentants aux audiences de la Commission étaient membres de la Canadian Owners Pilots Association (COPA), section 32, les transporteurs à horaire fixe, surtout City Express, et la THC.

Le directeur général de la THC a expliqué que sa présentation n'avait pas été précisément approuvée par la THC, mais qu'elle était conforme aux politiques de cette dernière. Il a déclaré que si un tunnel routier était construit,

TIA pourrait attirer jusqu'à environ 1 267 000 passagers par an d'ici 1992. La THC, en se basant sur une étude de faisabilité, envisageait la construction d'une nouvelle aérogare susceptible d'accueillir 2 400 000 passagers par an. En se fondant sur une autre étude, le directeur général a calculé que, sans le tunnel, le nombre de passagers ne serait que de 666 000.

D'après le président de City Express, même sans l'expansion de l'aéroport, sa clientèle devrait dépasser 500 000 passagers d'ici 1992. Il est en faveur de la construction d'un tunnel routier et d'une nouvelle aérogare.

L'inspecteur en chef de la police de Metro Toronto craint qu'une liaison fixe pour améliorer l'accès au Western Gap ne puisse répondre aux besoins d'un personnel d'urgence secondaire, des voitures d'urgence et du matériel de secours. Toutefois, il n'a pu fournir suffisamment de preuves pour appuyer les recommandations soumises à la Commission, notamment pour un tunnel à deux voies, un pont ou une chaussée.

Des représentants du ministère de la Santé ont aussi exprimé leur opinion sur le présent accès au TIA; ils croient que le traversier est le maillon faible dans un système moderne conçu pour déménager les patients d'une base médicale aérienne à une autre à travers la province, en vue de les transporter à Toronto aussitôt que possible pour des soins médicaux appropriés, et voudraient avoir une autre méthode d'accès.

Au nombre des autres partisans d'une liaison fixe figurent le Département de planification de Metro Toronto (bien que le conseil municipal n'ait pas pris position au moment des audiences) et le Board of Trade de Metro Toronto.

C. La gestion

La COPA a exhorté la Commission royale à recommander de confier la gestion du Toronto Island Airport à un autre organisme parce que la THC, au lieu d'agir dans l'intérêt du public, a exploité l'aéroport selon ses propres objectifs, ce qui, d'après la récente étude sur l'impact économique par Acres International, consultants indépendants engagés par la THC, signifie la transformation de l'aéroport en un mini–Pearson. Le représentant de COPA s'objecte à ce qu'il décrit comme l'intention de la THC d'implanter un aéroport pouvant accueillir un grand nombre d'avions à réaction sans aucun débat public et sans responsabilité envers aucun ministre fédéral ou envers la province.

La COPA a confiance dans les trois nouveaux membres de la THC qui sont nommés par la ville, mais elle doute que même eux puissent contrôler le personnel de la THC. Si c'est le cas, COPA estime qu'il faut retirer l'aéroport à la THC et le confier à un groupe de gestion des aéroports qui rende compte à la population. Le président de la COPA, a expliqué qu'un tel arrangement permettrait d'éliminer les conflits d'intérêts et assurerait l'exploitation de l'aéroport de manière à répondre à la demande du public.

Le chef de la direction de Toronto Airways Limited a fait savoir qu'il préférerait que la gestion du TIA soit confiée à une entreprise privée, mais comme les aéroports au Canada pour la plupart relèvent du secteur public, il se rend compte que TIA devra probablement suivre cette pratique.

L'aérogare

Aux audiences, il a été soulevé en plus la question de la construction d'une nouvelle aérogare au TIA. Le directeur général de la THC a annoncé que les Commissaires avaient approuvé des démarches initiales pour la construction d'une nouvelle aérogare pour passagers, l'agrandissement d'aire de trafic et la création d'une nouvelle chaussée asphaltée. Le

nouvel édifice pourrait avoir une superficie éventuelle de 9 000 mètres carrés (96 867 pieds carrés) et il aurait 10 portes d'embarquement, ce qui permettrait d'accueillir 2,4 millions de passagers par an.

Aux audiences du 8 février 1989 cependant, le conseiller Jack Layton (maintenant l'un des trois représentants municipaux auprès de la THC, qui se compose de cinq membres) a fait savoir que la proposition était "à l'étude".

La construction n'a pas commencé et a été apparemment reportée, en attendant son évaluation et les propositions du City Express.

Pendant les derniers jours des audiences, City Express a révélé un autre plan pour un terminal qui aurait 9 portes d'embarquement et qui, d'après eux, pourrait satisfaire les besoins de l'aviation générale et des transporteurs à horaire fixe. D'après le président de City Express, un nouveau terminal et une liaison fixe routière vont de pair; quoi qu'il en soit, l'amélioration du terminal est nécessaire.

Beaucoup de personnes, dont surtout le Toronto Historical Board, sont en faveur de la préservation du terminal actuel; diverses solutions pour son utilisation ont été présentées. La THC voudrait que le terminal demeure là où il est et serve d'entrée à la nouvelle structure. D'autres ont proposé que le bâtiment soit déplacé dans le parc de Hanlan's Point, juste au sud de l'aéroport, pour servir de musée de l'aviation.

D. La sécurité

Bien qu'il n'ait pas tellement été question de la sécurité à TIA lors des audiences, le maire Eggleton s'est demandé si les solutions de rechange proposées permettraient de recevoir les véhicules d'urgence et a préconisé l'achat d'un hélicoptère pour les opérations de recherche et de sauvetage sur place.

Les forces policières de Metro Toronto et le ministère de la Santé ont aussi porté leur attention sur un meilleur accès du

point de vue de mesures et de procédures de sécurité améliorées.

D'autres intervenants, y compris les résidents locaux, ont fait savoir qu'ils étaient disposés à accepter des changements à l'aéroport s'il y avait de meilleures mesures écologiques et de sécurité.

E. Le bruit

Des associations de résidents et des particuliers ont témoigné devant la Commission royale pour lui faire part de leur inquiétude au sujet du niveau de bruit causé par les aéronefs au Toronto Island Airport et des répercussions du bruit sur le mode de vie des gens de l'endroit.

Un fonctionnaire de Transports Canada a déclaré toutefois que l'aviation générale itinérante et l'aviation locale créent plus de bruit que les services commerciaux à horaire fixe. Ce n'était pas l'avis d'une résidente du secteur riverain qui a déclaré devoir fermer les portes qui donnent sur le balcon pour entendre le téléphone et l'interlocuteur à l'autre bout du fil et qui s'est plainte que, apparemment, pour l'entretien des avions, il faut les faire tourner pendant longtemps. Les bruits de décollage et d'atterrissage posaient des problèmes, tout comme le phénomène des avions amphibies qui se produit en été.

Ces observations sur les niveaux de bruit étaient confirmées par la Harbourfront Residents' Association, qui représente les occupants de 14 immeubles, dont des copropriétés, des coopératives d'habitation et des immeubles de location, qui ont été construits récemment le long du secteur riverain de Queen's Quay West. Un cadre d'une association et nombre de résidents se sont plaints et aucune suite n'a été donnée à leurs plaintes parce que le propriétaire, la Harbourfront Corporation, n'avait formulé aucune objection au bruit.

La compagnie City Express a nié sa culpabilité, déclarant qu'elle tenait grand compte des besoins de ses voisins : par

exemple, elle effectuait toujours les montées en régime sur la piste la plus éloignée de la zone résidentielle.

Les prévisions d'ambiance sonore

Selon les calculs de Transports Canada, d'après les prévisions d'ambiance sonore (NEF), il ne devrait pas y avoir de problème de bruit au TIA. Selon les courbes NEF établies dans l'Entente tripartite de 1983, aucune zone littorale n'est incommodée au–delà du niveau minimal de désagrément.

Un représentant de la British Aerospace a prédit que les progrès de la technique permettront de réduire considérablement le bruit dans les prochaines générations d'aéronefs, y compris les avions à réaction commerciaux, et a cité comme exemple un de leurs nouveaux avions, le BAe 146.

F. L'avenir de l'aéroport

Lors des audiences de la Commission royale, il n'a pas été explicitement proposé d'agrandir l'aéroport ou de prolonger ses pistes. Toutefois, un ancien ingénieur en chef de la THC a proposé de réinstaller l'aéroport sur la flèche de la rue Leslie, que l'on élargirait par des travaux de dragage. Son projet n'a pas reçu d'appui des autres représentants.

Le conseiller de la métropole Dale Martin a déclaré qu'il faudrait peut–être planifier l'élimination de l'aéroport, lequel, à son avis, devrait être considéré comme ne cadrant pas avec un secteur riverain de plus en plus axé sur les activités culturelles et récréatives. Il se demande si le développement d'une entreprise commerciale va se faire au détriment des principes de planification.

Les membres de la COPA ont également demandé que l'expansion soit gelée jusqu'à ce qu'on ait établi des critères pour la taille du terminal, décidé de l'accès et de l'emplacement et élaboré un plan de zonage pour l'utilisation du sol.

L'expansion des services aériens

De façon générale, ceux qui voulaient l'expansion des services à horaire fixe au TIA étaient également en faveur de l'introduction des avions à réaction, tandis que ceux qui s'opposaient à la première solution étaient aussi contre la deuxième. L'argument selon lequel certains avions à réaction sont en fait plus silencieux que certains avions à hélice qui empruntent actuellement le TIA n'a fait changer d'avis à personne. Le conseiller Jack Layton a déclaré que l'interdiction des avions à réaction, qui est énoncée avec des exemptions dans l'Entente tripartite, n'était pas fondée uniquement sur les problèmes de bruit; on voulait surtout empêcher que le TIA ne devienne un aéroport important dans le secteur riverain.

La compagnie City Express était en faveur de la réouverture de l'Entente tripartite de façon que les transporteurs à horaire fixe qui se servent de TIA puissent ajouter une nouvelle génération d'avions à réaction à leur flotte, en utilisant des aéronefs qui respecteraient les limites NEF et qui pourraient utiliser sans problème la piste plus longue de TIA pour atterrir et décoller.

Un concessionnaire de services aéronautiques à TIA serait également heureux d'assurer l'entretien des petits avions à réaction, car, sans eux, il est d'opinion que l'exploitation de services aéronautiques à l'aéroport ne serait plus rentable.

Des membres de la collectivité de l'aviation générale ont fait part de points de vue divers : un membre de la COPA a déclaré que, à son avis, on ne devrait même pas envisager d'autoriser les avions à réaction tandis qu'un directeur de la COPA a soutenu que la raison de l'interdiction des avions à réaction ne tient plus. Toutefois, les membres de la COPA ont appuyé à l'unanimité l'introduction de petits avions à réaction d'affaires, sinon commerciaux, à TIA.

3. Conclusions et Recommandations

A. Conclusions

Le rôle

Il ressort de l'analyse contenue dans le rapport No 7 de la Commission royale, *L'avenir du Toronto Island Airport : les enjeux*, que le TIA compte pour seulement 3 p. 100 du trafic aérien commercial de Toronto et que, même selon les projections de croissance les plus optimistes présentées aux audiences, il est peu probable que la proportion dépasse 5 ou 6 p. 100 du trafic total.

La Commission royale conclut donc que le TIA devrait continuer à assumer son rôle actuel, qui est de servir l'aviation générale et un nombre limité de vols commerciaux, et que l'Entente tripartite conclue entre la ville, la THC et Transports Canada devrait continuer à régir l'exploitation de l'aéroport.

L'Entente doit être essentiellement préservée, quitte à apporter à l'occasion les rajustements nécessaires dans des domaines comme les niveaux de bruit acceptables, l'expansion et l'accès. L'expérience a démontré que l'Entente est suffisamment ferme pour donner à la ville, et aux intéressés, l'assurance dont ils ont besoin pour empêcher la croissance effrénée de l'aéroport (et tous les effets qui l'accompagnent).

Elle est aussi suffisamment souple pour permettre les changements qui s'imposent sans pour autant rompre l'équilibre entre les utilisations de l'aéroport et d'autres utilisations du secteur riverain (comme, par exemple, les mesures qu'on a pu prendre pour autoriser les vols de l'avion Dash 8 après la signature de l'Entente).

Aux audiences sur le TIA, on a entendu toute une gamme d'opinions de la part des intervenants. Certains

demandaient son élimination alors que d'autres étaient d'avis que le rôle de l'aéroport ainsi que son accès routier devraient être développés considérablement.

La Commission royale a trois raisons pour rejetter l'opinion que le Toronto Island Airport devrait être fermé. Premièrement, le TIA fait partie intégrante du secteur riverain de Toronto ainsi que de l'aviation au Canada. Deuxièmement, il joue un rôle très important, tant pour les milliers de personnes qui s'en servent régulièrement pour des voyages d'affaires ou personnels que pour les générations de pilotes qui ont appris à voler sur ses pistes — sa fermeture ferait du tort à tous inutilement. Troisièmement, un TIA en opération fait partie du concept d'un secteur riverain en exploitation – un endroit où la présence de l'aéroport, entre autres, entraîne la création de plusieurs centaines d'emplois.

La Commission royale rejette également l'opinion d'une expansion considérable du TIA, notamment l'introduction d'avions à réaction commerciaux et la construction d'un tunnel routier à liaison fixe pour les raisons suivantes. Premièrement, ces deux changements vont clairement à l'encontre de l'Entente tripartite qui les exclut définitivement. Deuxièmement, l'aéroport viendrait à prendre une importance qui détruirait le bon équilibre des utilisations actuelles. Troisièmement, TIA devrait garder sa fonction locale pour l'aviation générale et les transporteurs sur courte distance, sans agrandir les pistes qui seraient requises pour des aéronefs additionnels.

Même si la province d'Ontario actuellement couvre les déficits encourus par les opérations du traversier à l'aéroport, elle ne réclame pas la construction d'une liaison fixe au TIA. Les supporteurs d'un tunnel routier pour améliorer l'accès pour fins d'urgence ou de sécurité n'ont pas réussi à fournir les arguments suffisants pour appuyer leurs points de vue.

Le TIA, faisant partie du réseau régional d'aéroports et de transport, il importe que sa planification, sa gestion et son exploitation se fassent en fonction de l'ensemble du réseau ainsi que des usagers de ses services et installations. Il faut aussi qu'il y ait des rapports étroits avec d'autres modes de transport public régional (GO, VIA, TTC, etc.) si l'on veut que le TIA joue le rôle qui lui revient dans l'ensemble du réseau.

Les problèmes sur le transport, notamment ceux qui concernent le TIA, seront étudiés par la Commission plus tard cette année.

Les conclusions de la Commission vont dans le sens de la majorité des points de vue présentés aux audiences. Même si des personnes intéressées ont présenté des demandes spécifiques, peu de témoins ont exigé l'élimination de l'aéroport, une expansion à grande échelle ou même une modification de son rôle actuel.

Cependant, un concessionnaire à TIA et des représentants de compagnies d'aviation générale ont attiré l'attention de la Commission sur le fait que des changements technologiques pourraient permettre la présence de petits avions à réaction commerciaux à TIA, à condition qu'ils soient conformes aux règles environnementales du point de vue de la taille et du bruit.

La Commission a été mise au courant des limitations des courbes NEF pour déterminer le bruit réel dans un endroit donné et tel que ressenti par un particulier. On devra reconnaître ces limitations lorsque l'utilisation des courbes NEF sera revue et lorsque des améliorations à la gestion seront mises en oeuvre.

Gestion et responsabilité

À l'origine, la ville de Toronto a confié à l'organisme The Toronto Harbour Commissioners la charge de gérer et d'exploiter l'aéroport. Il est donc normal que les questions

de gestion soulevées par un certain nombre d'intervenants lors des audiences soient d'abord examinées par la ville.

Celle–ci a deux grandes options. Premièrement, elle peut conclure que la THC peut et doit continuer à assurer la gestion et l'exploitation de l'aéroport, sous réserve de certaines améliorations sur le plan de l'administration. Ou, étant donné les changements qu'on a recommandé d'apporter à la THC au chapitre 3 du présent rapport (séparer les fonctions portuaires et les fonctions non portuaires), la ville peut décider qu'il est maintenant temps de remplacer la THC et de créer une commission ou un groupe aéroportuaire.

Si la ville choisit la seconde option, il lui faudra aussi décider si elle doit continuer à s'occuper de l'aéroport ou en confier la gestion à un organisme régional ou privé, par exemple un groupe de gestion des aéroports de Metro ou de la province, (le cas échéant), ou un consortium du secteur privé.

Dans ce cas, elle devra entreprendre des négociations avec les autres parties compétentes, à savoir Transports Canada (conformément à la politique fédérale), la province ou Metro. Elle devra lancer un appel d'offre si elle opte pour la gestion par un organisme privé.

Voici les critères qui pourraient être utilisés à cet égard :

- nécessité de rendre compte à la population de la gestion et de l'exploitation de l'aéroport;
- nécessité d'avoir un système aéroportuaire régional effectif et efficace;
- nécessité de protéger les intérêts locaux;
- nécessité de veiller à l'équilibre entre les activités du TIA et les autres utilisations du secteur riverain.

Si la ville, de concert avec Transports Canada, décide de remplacer la CHT, il convient de protéger les emplois du personnel de l'aéroport qui relève des Commissaires et de les transférer au nouvel organisme.

Autres améliorations de la gestion

Quelle que soit la décision prise au sujet de la gestion et de l'exploitation, il faut améliorer l'administration, par exemple :

- adopter une méthode plus ouverte et plus officielle de planification aéroportuaire qui soit mieux intégrée dans le processus d'approbation du développement et de la planification de l'utilisation du sol;
- restructurer la base financière et comptable, y compris les aspects du budget de l'aéroport se rapportant aux immobilisations et à l'exploitation, en particulier pour ce qui est de l'affectation des frais d'exploitation, des revenus excédentaires et de l'objectif de l'autonomie financière;
- améliorer les rapports avec les usagers de l'aviation générale, les transporteurs commerciaux, tout comme avec les passagers et le grand public; améliorer le contrôle du bruit et faire respecter les heures d'exploitation de l'aéroport;
- consulter davantage le public et entretenir avec lui de meilleures relations notamment pour ce qui est du suivi et des réponses aux plaintes formulées au sujet du bruit; améliorer l'information et la consultation du public, (si la THC garde ses fonctions de gestion et d'exploitation, il convient de distribuer les rapports mensuels qu'elle adresse à la ville et à Transports Canada au sujet de la performance de l'aéroport).

Outre ces changements sur le plan de la gestion, il y aurait lieu d'envisager d'autres améliorations à l'aéroport et aux services connexes, soit :

- améliorer ou agrandir l'ancienne aérogare ou encore en construire une nouvelle, en préservant l'ancienne et peut–être en la transférant ailleurs, sou réserve d'une étude additionnelle;

- tenir un nouvel exercice de réaction en cas d'urgence pour mettre à l'épreuve les améliorations apportées aux services et procédures du plan de réaction en cas d'urgence de 1988 (1988 Metropolitan Toronto Emergency Response Plan), à partir du plan initial Emergency Response Exercise de novembre 1987;
- préparer ou mettre à jour un plan de l'aéroport qui remplacerait le plan provisoire élaboré par le Groupe de gestion des aéroports pour l'étude et l'utilisation des administrateurs et des exploitants. La Commission royale a remarqué, entre autres, que le présent projet semble rétablir l'équilibre entre l'aviation commerciale et l'aviation générale (par exemple, grâce à la création d'une nouvelle zone d'arrimage pour l'aviation générale).

Les critères suivants devraient servir de base au nouveau projet de plan :

a) consulter le public régulièrement y compris les usagers et les habitants des régions avoisinantes;

b) décrire avec précision les droits des usagers particulièrement en ce qui concerne l'espace à l'aéroport, l'accès au Western Gap et les zones d'arrimage pour l'aviation générale;

c) incorporer dans le plan toutes les améliorations proposées aux installations, y compris l'aérogare, les mesures de sécurité et d'urgence, l'accès, et le contrôle du bruit;

d) indiquer clairement comment le plan pourra être mis en oeuvre conformément à l'objectif d'autonomie financière.

Un tel plan ne devrait être réalisé qu'après une revue et l'approbation officielle de la ville de Toronto.

B. Recommandations

Voici les recommandations de la Commission royale :

1. que le Toronto Island Airport conserve son double rôle : servir à la fois l'aviation générale et un nombre limité de passagers aériens dans le cadre de l'Entente tripartite;
2. que la ville de Toronto, de concert avec Transports Canada, examine s'il y a lieu de conserver la Toronto Harbour Commissioners comme son mandataire pour la gestion et l'exploitation de l'aéroport ou de la remplacer;
3. que la ville et Transports Canada, quelle que soit la décision prise au sujet de la recommandation précédente, apportent des améliorations sur le plan de la gestion, notamment qu'ils établissent une nouvelle base financière et comptable et un meilleur processus de consultation du public et des usagers;
4. qu'un nouveau plan soit élaboré pour l'aéroport, tel que prévu par la Commission royale, pour qu'il demeure à sa taille actuelle dans l'environnement du secteur riverain, qu'il soit plus propre, plus silencieux et plus réceptif aux besoins de ses utilisateurs.

2. Le Rôle, le Mandat, et les plans d'aménagement de la Harbourfront Corporation

Société d'État fédérale constituée en vertu de la *Loi sur les compagnies et associations de l'Ontario, 1987*, et régie par la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes, 1986* la Harbourfront Corporation est chargée d'aménager les propriétés fédérales sur les rives du lac Ontario dans la ville de Toronto.

Le seul actionnaire représentant la Couronne est le ministre des Travaux publics, par qui la société rend compte au Parlement.

Les antécédents de la Harbourfront Corporation ainsi que son rôle, son mandat et ses plans d'aménagement sont décrits au début du présent chapitre. La deuxième partie contient un résumé des deux jours d'exposés et des sept jours d'audiences que la Commission royale a tenus sur ces questions en mars et avril 1989. Les conclusions de la Commission royale et ses recommandations touchant Harbourfront sont présentées à la fin.

1. Contexte

Lorsque la création de la Harbourfront a été annoncée, en octobre 1972, les porte–parole fédéraux voulaient aménager un parc riverain qui offrirait des activités et des installations publiques à longueur d'année. Les ministres fédéraux qui étaient présents à Toronto au moment de l'annonce ont dit que le gouvernement du Canada faisait un "cadeau" à la population de Toronto. Le gouvernement fédéral a déclaré qu'il exproprierait et regrouperait les terrains parce qu'il était convaincu que c'était là sa dernière chance d'éviter qu'un "rideau de céramique" de tours d'habitation ne soit construit par des intérêts privés. Ceux–ci n'attendaient que l'occasion d'aménager le secteur riverain d'une façon qui, d'après le gouvernement fédéral, bloquerait à tout jamais l'accès du public au bord de l'eau.

Il est important de noter qu'en annonçant son initiative, le gouvernement a comparé le futur secteur de Harbourfront à

des lieux aussi avenants que Stanley Park à Vancouver, les plaines d'Abraham à Québec et Hyde Park à Londres, qui sont tous des parcs au sens traditionnel du terme.

Comme le secteur était inaccessible, pratiquement laissé à l'abandon et séparé du centre–ville par plus d'un kilomètre d'espace tout aussi délabré, il était bien entendu nécessaire de le revitaliser. De plus, il ne pourrait de toute évidence attirer des visiteurs que s'il lui offrait des activités.

Par conséquent, on a compris dès le début que la société devrait être mandatée tant pour l'aménagement que pour les activités récréatives, lesquelles ont en fait commencé en 1974, bien avant le réaménagement.

A. Le modèle organisationnel de Harbourfront

En 1978, le type d'organisation qui permettrait d'atteindre les objectifs du gouvernement avait été arrêté : une société d'État qui se nommerait la Harbourfront Corporation serait constituée. Les principes avaient été énoncés dans un "cadre d'aménagement" qui était fondé sur la consultation des gouvernements provincial, municipal et métropolitain et la participation de la collectivité. Ce document établissait quatre objectifs :

- faire de Harbourfront un secteur riverain urbain au centre de Toronto;
- aménager et garder le secteur pour le public;
- aménager Harbourfront en tenant compte de son emplacement, de sa situation et de son histoire particuliers;
- parvenir à l'autonomie financière grâce à une bonne organisation et gestion des terrains.

La convention de gestion que le ministre des Travaux publics et la société ont conclue le 13 juin 1980 illustre la dualité du rôle confié à la Harbourfront :

- aménager, gérer et exploiter les terrains conformément au cadre d'aménagement,

- établir, mettre en oeuvre ou parrainer les programmes culturels, récréatifs, scientifiques et éducatifs qui, à son avis, serviraient les intérêts du public.

Le rôle et mandat doubles de la société ont été entérinés par la ville, Metro Toronto et la province en 1981, lorsque la Commission des affaires municipales de l'Ontario a approuvé le plan officiel et règlement de zonage touchant les projets de la Harbourfront.

Le processus de planification et de développement que la société devait suivre en soumettant ses projets à l'approbation du conseil municipal étaient décrits dans une entente–cadre signée par la ville et la Harbourfront Corporation et qui accordait à cette dernière le droit d'aménager presque 700 000 mètres carrés (7 535 000 pieds carrés) de terrain.

L'intégration des deux rôles a été officiellement sanctionnée par le gouvernement de diverses façons, dont son approbation du cadre d'aménagement en 1978, son approbation subséquente des projets et plans d'ensemble de la Harbourfront et sa décision en 1983 de permettre la création d'un fonds du patrimoine ou fonds de capital et d'emprunts, qui est décrit ci–dessous.

La façon dont la Harbourfront finance ses opérations reflète aussi la dualité de son rôle. Lorsque l'objectif d'autonomie financière a été fixé, on espérait que les produits des activités d'aménagement seraient utilisés pour financer les programmes culturels et récréatifs. À cette fin, deux catégories de recettes ont été créées.

La première catégorie comporte les produits de la vente de terrains, des contrats de location–acquisition et de la vente de droits fonciers et de droits du dessus. Ces produits figurent dans les états financiers de la Harbourfront, mais sont enregistrés comme "excédents assujettis à des restrictions", et l'encaisse est déposée dans un compte spécial de la Harbourfront au sein du Trésor – le "fonds du patrimoine". L'intérêt couru sur ce compte est versé

automatiquement au crédit de la société, sans restriction quant à son utilisation. Sous réserve de l'approbation du gouvernement, la Harbourfront peut retirer le principal de ce compte du trésor pour des fins qui sont conformes avec ses objectifs en matière d'aménagement et ses objectifs financiers. Ces retraits ont surtout été utilisés pour financer des dépenses en capital engagées pour l'infrastructure de services publics.

La deuxième catégorie comprend tous les autres produits des travaux d'aménagement, y compris les loyers et les droits d'aménagement. Ces derniers sont traités comme des produits d'exploitation normaux non restreints.

En plus des produits d'aménagement, la Harbourfront reçoit une part importante de ses produits totaux d'exploitants installés sur les lieux (essentiellement de concessions de vente d'aliments et de terrains de stationnement), du parrainage d'entreprises et des droits d'entrée. Certaines activités bénéficient également de subventions culturelles et artistiques du gouvernement.

La structure financière de la Harbourfront Corporation est telle que les activités d'aménagement servent à la fois à financer les investissements dans l'infrastructure publique et à appuyer le vaste programme d'activités culturelles que la société a créé. Le nombre et, dans une certaine mesure, le type d'activités que la Harbourfront a fournies ont été influencés par l'envergure et le type d'aménagements qu'elle a pu mettre en place.

B. La politique fédérale

Le mandat et le rôle de la Toronto Harbourfront Corporation sont visés essentiellement par la Politique de gestion foncière fédérale (PGFF), qui a orienté la participation fédérale au réaménagement des terrains (particulièrement au sein des secteurs centraux et riverains) au cours des seize dernières années.

Le projet Harbourfront a été annoncé en 1972, avant que la politique PGFF soit promulguée en 1973, mais ces deux événements sont survenus à un moment où le gouvernement du Canada avait décidé de participer à la remise en état des villes canadiennes. En fait, conscient que nombre de ses lignes de conduite influaient sur les villes, il avait créé le département d'État chargé des affaires urbaines en 1969, afin de coordonner sa politique et de mettre en oeuvre ses programmes dans les zones urbaines.

Le département a eu une existence mouvementée : il n'avait guère de poids au Cabinet, son mandat était contesté par les autres ministères et organismes fédéraux et par les gouvernements provinciaux, et il était incapable de se créer une clientèle municipale. Il a été aboli en 1979, par mesure d'économie.

Cependant, pendant cette période, le gouvernement avait commencé à participer à un certain nombre de projets de réaménagement urbain dans l'ensemble du pays de diverses façons et par l'intermédiaire de plusieurs ministères et organismes fédéraux. Les mécanismes utilisés comprenaient la création de sociétés d'État à l'échelle fédérale et provinciale ainsi que le financement direct et indirect de programmes grâce à l'octroi de subventions et de contributions.

Même si la politique de réaménagement des terrains fournissait la justification principale de la participation fédérale à ces projets, dans certains cas il s'agissait de la politique de développement économique et régionale; un grand nombre sinon la totalité des projets appuyaient des objectifs sociaux–économiques plus importants en utilisant un vaste éventail de programmes généraux de subventions et de primes généralement accessibles dans les domaines du logement, de création d'emploi, du développement touristique et du développement culturel. Aucun des autres projets du gouvernement fédéral n'est cependant allé aussi loin ni n'a remporté autant de succès que la Harbourfront

Corporation. Pour celle–ci, ces événements et ces activités n'étaient pas un objectif principal mais plutôt complémentaire.

La disparition du département d'État aux affaires urbaines a réduit l'intervention du gouvernement fédéral dans les villes, sauf dans celles où il lui restait des engagements à remplir. Encore aujourd'hui, le gouvernement ne participe essentiellement que lorsque ses propres programmes et terrains sont directement en cause. La survie de la Harbourfront Corporation est une anomalie, étant donné la ligne de conduite du gouvernement.

Lorsque le Premier ministre Mulroney a accédé au pouvoir en 1984, son gouvernement a adopté certains thèmes directeurs généraux qui devaient orienter ses décisions et ses initiatives; ils comprennent :

- une meilleure gestion;
- la modération financière;
- des relations harmonieuses sur le plan fédéral–provincial.

La gestion des terrains a été étudiée à la lumière de ces thèmes et le gouvernement fédéral s'est détourné de sa politique de réaménagement des terrains pour atteindre des objectifs sociaux–économique plus vastes en faveur d'une politique de conservation et de gestion des terrains dont il avait spécifiquement besoin pour appuyer ses programmes.

En 1985, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes ("The Nielsen Task Force"), qui était dirigé par le Vice–premier ministre d'alors, a recommandé que la responsabilité de la société soit confiée au secteur privé ou à un autre ordre de gouvernement. Le Cabinet a accepté cette recommandation et chargé le ministre des Travaux publics d'en déterminer les modalités de mise en oeuvre. Une étude de privatisation entamée en 1987 a été mise en veilleuse jusqu'à ce qu'un examen

politique du rôle et du mandat de la Harbourfront soit terminé (voir changement de conjoncture dans cette section).

La déclaration publique la plus récente du gouvernement concernant la PGFF a eu lieu en décembre 1987; le président du Conseil du Trésor a alors clarifié les dispositions de cette politique et son applicabilité à la région de Toronto, après avoir examiné un rapport sur la gestion stratégique des terrains fédéraux dans Metro Toronto. Le président a déclaré que, dans la région de Toronto,

> le gouvernement restera propriétaire des terrains qui répondent à ses besoins opérationnels. Les autres terrains seront transférés aux administrations ou aux autres intérêts compétents. Lorsque le gouvernement fédéral accepte de transférer des terrains, il est obligé d'agir dans les intérêts de l'ensemble du Canada et de tenter d'obtenir la pleine valeur des terrains au nom des contribuables.

Il n'existe aucun "besoin opérationnel" fédéral à Harbourfront.

C. Objectifs du gouvernement fédéral et objectifs stratégiques de la Harbourfront

On peut considérer que les objectifs envisagés par le gouvernement fédéral pour la Harbourfront étaient implicites dans les annonces faites en 1972 lors de sa création. Par son intervention, le gouvernement avait l'intention de susciter un type d'aménagement qui serait bien différent de celui que l'entreprise privée était à la veille de fournir, et dont le nouvel hôtel Harbour Castle semblait être le modèle.

Ce qu'envisageaient les porte–parole gouvernementaux était une revitalisation non par l'utilisation de tours d'habitation, mais sur une échelle humaine dans un cadre verdoyant dont le caractère riverain serait exploité au maximum et où une gamme d'aménagements et d'activités publiques seraient fournis.

Pendant les années qui ont suivi, les quatre ordres de gouvernement et la collectivité ont continué d'établir les objectifs du projet et d'élaborer le cadre qui s'imposait. Un consensus et une vision commune se sont lentement fait jour, mais à mesure que des éléments venaient s'ajouter, le concept original était ajusté de façon presque imperceptible et la vision devenait progressivement plus urbaine, avec plus d'édifices, tandis que l'insistance sur les aires ouvertes et les espaces verts diminuait.

Mais, pour que cette vision devienne réalité, Harbourfront devait devenir une communauté, un endroit où il ferait bon de vivre et de travailler pas seulement pour visiter et s'amuser, et il devrait avoir une atmosphère et un caractère propres.

On envisageait donc un projet qui atteindrait l'excellence sur les plans de l'urbanisme, de la vie en communauté et des événements culturels, éducatif et récréatifs qui y seraient offerts. Ce devait être une riche mosaïque d'édifices, de parcs et espaces libres, de résidents et de visiteurs ainsi que des activités diverses. Cette vision était mise de l'avant dans les énoncés de principe, le cadre d'aménagement de 1978, les plans, les dessins conceptuels et les modèles.

Fait plus important encore, la Harbourfront Corporation elle–même, après un début chancelant, a commencé à manifester un *esprit de corps* et à faire preuve de leadership; elle a donné l'impression qu'elle savait quel était son but et comment l'atteindre, ce qui a donné confiance à la collectivité et garanti son soutien.

Le succès des activités culturelles et récréatives attirait un nombre toujours croissant de visiteurs dans le secteur. La qualité esthétique des premiers édifices et le covoisinage d'utilisations et d'aménagements publics et privés permettaient de supposer que la société était bien en voie de réaliser sa vision. La formule d'aménagement de la Harbourfront, une conception urbaine de grande qualité associée à des programmes originaux et variés qui

convenaient à presque tous les goûts, a commencé même à faire du bruit à l'échelle internationale.

En 1987, presque 350 000 mètres carrés (3 767 000 pieds carrés) d'espace avaient été construits ou étaient en voie de construction, ce qui représentait environ la moitié de la densité approuvée. Environ 4 000 personnes vivaient déjà dans la communauté. La Harbourfront offrait quelque 4 000 spectacles et activités par année et attirait 3,5 millions de visiteurs.

À cette époque, la Harbourfront semblait être sur le point d'atteindre son objectif d'autonomie financière, et d'espérer de ne plus avoir besoin du gouvernement fédéral pour ses immobilisations et ses frais d'exploitation. En fait, les recettes de la société étaient suffisantes pour lui permettre non seulement de fonctionner indépendamment, mais aussi de constituer le fonds du patrimoine et de financer ses activités à raison de quelque 5 à 6 millions de dollars par année.

Changement de conjoncture

En dépit de ces apparences prospères, des problèmes s'étaient posés. La vision originale s'était estompée. Le public et la municipalité étaient préoccupés par un certain nombre de questions, y compris l'apparition apparemment inopinée de tours résidentielles, et ils craignaient que le rideau de céramique que Harbourfront devrait prévenir ne soit quand même construit, sanctionné et appuyé par les gouvernements fédéral et municipal.

Il y avait d'autres motifs d'inquiétude, notamment que les parcs qui avaient été promis ne seraient jamais aménagés; que la Harbourfront Corporation était plus intéressée à maximiser ses recettes de façon à appuyer des activités de plus en plus nombreuses et coûteuses, plutôt qu'à assurer la qualité de l'environnement urbain et à répondre aux besoins de la collectivité croissante; et que les gouvernements municipal et fédéral n'avaient pas réussi à voir à ce que la

société et ses urbanistes respectent leurs obligations en matière de planification et d'aménagement.

Les régions environnantes changeaient aussi. Harbourfront n'était plus un îlôt urbain. Les densités dans le secteur de Central Bayfront étaient maintenant cinq fois plus élevées que celles de Harbourfront, et on prévoyait des densités encore plus élevées pour les terres ferroviaires. L'emplacement du SkyDome avait été choisi, et les travaux de construction étaient sur le point de commencer.

Il a donc fallu repenser les plans de la Harbourfront et, en février 1987, la ville a décidé d'étudier l'utilisation des terrains dans le secteur. Le mois suivant, le gouvernement du Canada a entamé un réexamen général du rôle et du mandat de la société. Entre temps, celle–ci avait aussi commencé sa propre réévaluation.

Le gouvernement et la Harbourfront Corporation ont convenu avec la ville de surseoir à tout nouveau projet d'aménagement tant que les examens ne seraient pas terminés. Un certain nombre de projets qui étaient en voie d'approbation (maintenant appelés projets en instance) ont été touchés.

L'examen fédéral s'est terminé en septembre 1987 et, le 5 octobre, le ministre fédéral des Travaux publics d'alors, l'honorable Stewart McInnes, a écrit au président du conseil d'administration de la société, M. Consiglio di Nino, pour lui transmettre les résultats des examens et lui demander de s'y conformer.

Le ministre a écrit :

> Les circonstances et les conditions ayant évolué au cours des dernières années, il y a maintenant lieu de clarifier la vision en révisant les objectifs de la Harbourfront, en établissant de nouveaux plans d'aménagement et de conception urbaine, et en préparant l'évolution du rôle et du mandat de la

Harbourfront. [Lettre du 5 octobre 1987 de M. Stewart McInnes (Ottawa) à M. Consiglio di Nino].

Le ministre a suggéré de nouveaux objectifs et indiqué que les nouveaux plans devraient être négociés avec la ville et approuvés par celle–ci. Il prévoyait une réduction de densité, un changement de densité au sud du Queen's Quay, des restrictions de hauteur, l'aménagement des parcs et espaces libres souhaités par la ville (y compris le transfert du bord de l'eau à la ville et la signature d'une entente opérationnelle à long terme) et des négociations avec les promoteurs des projets en instance pour leur demander de modifier l'emplacement et l'apparence de leurs immeubles.

En outre, le ministre voulait que la société commence immédiatement à élaborer un plan à long terme d'une durée de 10 ans en prévision du moment où un autre type d'organisme prendrait la relève une fois que l'aménagement du secteur serait terminé.

Enfin, le ministre voulait que la société remplace l'entente de gestion et l'entente–cadre par des accords qui tiendraient compte des nouvelles conditions et relations.

Révision des plans d'aménagement de la Harbourfront

Lorsque le ministre a écrit à son président, la société avait déjà élaboré un nouveau plan d'aménagement Harbourfront 2000, et elle était prête à entamer des discussions avec la ville et des négociations avec les promoteurs des projets en instance.

La Harbourfront a pu persuader les promoteurs d'apporter certains changements à la conception de leurs projets, mais non de modifier l'emplacement des immeubles qu'ils comptaient construire au sud de Queen's Quay West, afin d'augmenter l'accès du public à cette zone et son utilisation.

La Harbourfront Corporation n'a pu non plus convaincre la ville d'accepter son plan Harbourfront 2000. Celle–ci avait

durci ses positions et demandait maintenant que la Harbourfront lui remette 16 hectares (40 acres) de terrains pour parcs et non 8 hectares (20 acres) de terrains pour parcs et 8 hectares (20 acres) d'espace ouvert comme il avait été convenu en vertu du cadre d'aménagement existant.

La ville a refusé de prendre le nouveau plan en considération tant que la Harbourfront Corporation n'aurait pas accepté sa demande pour les parcs, et, pour augmenter les enjeux, en février 1988, elle a converti en interdiction officielle le "gel" officieux qui avait été imposé à l'égard des projets en instance en adoptant un règlement municipal provisoire touchant l'ensemble du secteur de Harbourfront en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire, S.R.O. 1988.*

Ce règlement est toujours en vigueur et pourrait le demeurer jusqu'en décembre 1989, sa date d'échéance légale. Les promoteurs des projets en instance et la société ont fait appel devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario, qui a éventuellement fixé une audience pour le 15 mai 1989. Après plusieurs ajournements, cette audience a été reportée au 6 septembre 1989.

En mars 1989, après avoir tenté sans succès de négocier un nouveau plan d'aménagement pour le secteur de Harbourfront et après l'imposition du gel, la société et la ville ont chacune eu recours à un avocat pour trouver une solution au problème.

Vers la même période, la Harbourfront Corporation a présenté pendant deux jours à la Commission royale un exposé de ses programmes et de ses nouveaux plans d'aménagement. La densité avait été réduite de 45 000 mètres carrés (484,400 pieds carrés) et la superficie des parcs qui seraient aménagés avait été portée à 16 hectares (40 acres). Les projets en instance seraient mis en vigueur.

Cet exposé est devenu la base de sept jours d'audiences concernant le rôle, le mandat et les plans de la société.

En juin, l'avocat de la ville de Toronto, M. Richard Shibley, a proposé au conseil municipal une entente que le conseil

d'administration de la Harbourfront a approuvée en principe, ajoutant un certain nombre de conditions.

Le 14 juillet 1989, le conseil municipal a accepté l'entente d'après laquelle la Harbourfront transférerait 16,8 hectares (41,5 acres) de terrain et les immeubles ainsi que 45 millions de dollars en espèces et en droits d'aménagement à la ville pour qu'elle aménage des parcs. En échange, la ville lèverait son interdiction temporaire et autoriserait la société à terminer ses travaux d'aménagement conformément au plan révisé.

Même s'il avait approuvé l'entente et était conscient des avantages importants qu'elle apporterait à la ville, le conseil municipal préférait néanmoins qu'il n'y ait plus de construction au sud de Queen's Quay West, exception faite des petits immeubles jugés d'intérêt public par la ville. Le conseil municipal a offert de collaborer avec le gouvernement fédéral afin d'acquérir des droits de propriété sur l'un des projets en instance au Maple Leaf Quay.

Le gouvernement du Canada compte examiner l'entente proposée pendant l'été, de même que les recommandations de la Commission royale sur le rôle, le mandat et les plans d'aménagement de la Harbourfront Corporation, lesquels sont traités plus loin dans le présent chapitre.

2. Les audiences

Nous décrivons ci–dessous les exposés faits par la Harbourfront Corporation en mars 1989, ainsi que les sept jours d'audiences publiques, concernant la Harbourfront, qui se sont tenues en avril 1989. Les sujets abordés durant les audiences sont regroupés sous trois rubriques, soit les programmes de la Harbourfront, la planification et l'aménagement, et les installations communautaires et le voisinage.

A. Les programmes

Le directeur des programmes publics de Harbourfront, M. William Boyle, a décrit les programmes de la Société. Voici les points saillants de son exposé :

- En 1974, la Harbourfront a lancé ses programmes culturels et récréatifs auxquels ont participé les milieux culturels et récréatifs de Toronto. Depuis, Harbourfront a aidé les artistes et interprètes canadiens en leur fournissant des tribunes et des auditoires et en invitant les meilleurs interprètes internationaux à travailler avec eux.

- Les programmes de la Harbourfront sont uniques au Canada : ils mettent particulièrement l'accent sur les manifestations communautaires et spéciales, la littérature, les arts plastiques et le spectacle, ainsi que les activités éducatives, nautiques et récréatives. En 1988, Harbourfront a attiré 3,5 millions de visiteurs dans le secteur riverain.

D'après M. Boyle, les programmes de la Harbourfront sont fondés sur huit principes :

a) Le concours de la collectivité : les programmes sont créés après consultation des groupements d'intérêt, des groupes multiculturels et des associations artistiques.

b) La diversité : les programmes doivent inclure la gamme la plus vaste possible d'activités culturelles, récréatives, éducatives et communautaires afin d'intéresser le plus grand nombre de gens possible.

c) L'engagement canadien : la Harbourfront tente de présenter les meilleurs artistes canadiens ainsi que de mettre les activités canadiennes dans un contexte international.

d) Une qualité constante : la Harbourfront s'efforce de toujours présenter des programmes de grande qualité.

e) Un mérite intrinsèque : Harbourfront offre bien des programmes qui ne font pas que divertir le public mais qui lui lancent un défi et l'instruisent.

f) La participation populaire : bien des activités exigent la participation du public.

g) L'accessibilité : tous les programmes sont présentés gratuitement ou à un coût raisonnable, dans une ambiance détendue.

h) L'originalité : la Harbourfront ne veut pas offrir les mêmes activités que les autres agences ou institutions culturelles.

M. Boyle a aussi décrit les installations que la Harbourfront avait mises sur pied dans le cadre de son plan d'activité et il a indiqué que la Harbourfront envisagerait de les améliorer et de créer des musées, un centre nautique et un centre d'exploration.

Observations du public concernant les programmes

Plus de 30 intervenants ont parlé des programmes de la Harbourfront devant la Commission. Les points suivants, et certaines critiques ont ressorti de leurs présentations.

Popularité

Une majorité écrasante appuyait les programmes de la Harbourfront. Les intervenants s'entendaient pour dire que les programmes sont populaires, sont conçus pour le grand public, sont stimulants, et permettent la participation de l'auditoire. Comme l'a dit Arnold Edinborough, président du Canadian Council for Business and Arts, les gens "votent avec leurs pieds" et l'auditoire considérable démontre le succès manifeste des programmes de Harbourfront.

Diversité

La diversité des artistes et organisations qui ont témoigné devant la Commission montre combien les programmes sont variés. Les intervenants ont aussi mentionné leurs

répercussions bénéfiques. Par exemple, M. Tom Fulton de CJRT–FM a fait l'éloge des programmes musicaux présentés à Harbourfront, signalant que les visiteurs qui viennent pour une attraction sont exposés à d'autres.

Excellence

La Harbourfront était considérée par bien des intervenants comme un organisme qui recherche et atteint l'excellence dans sa programmation. Selon June Callwood, le International Festival of Authors jouit d'une renommée mondiale, mais, ce qui est plus important, il permet aux auteurs canadiens de se produire dans un contexte international. De l'avis de la ballerine Vanessa Harwood, le Premier Dance Theatre peut être considéré comme une réussite, étant l'un des quelques endroits au Canada qui offrent uniquement des spectacles de danse. Il attire des artistes nationaux et internationaux et présente des danseurs locaux aux audiences de Toronto.

Programmes uniques

Les intervenants ont mentionné certains traits particuliers des programmes culturels : le York Quay Centre a été félicité à maintes reprises pour son programme d'artisanat exceptionnel. Laura Donefer, verrière, a affirmé que, sans ce centre, elle aurait eu beaucoup de difficulté à se faire connaître. Le Dr Rainer Lubbren, directeur du Goethe Institute, a dit que la Harbourfront est unique parce qu'elle permet diverses formes d'expression culturelle; il a cité le festival allemand, prévu pour l'automne 1989, comme un bon exemple de la souplesse de ses programmes.

Forum remarquable

Harbourfront est considérée comme un forum remarquable. À cause du nombre de personnes qui visitent le secteur, surtout l'été, les commentateurs estimaient que le succès de tout événement qui y est organisé est garanti. Fred Gardner, président de la Fédération ontarienne de la paralysie cérébrale, a parlé des résultats très heureux de sa campagne de financement annuelle. Lorraine Hubbard a fait état du

succès remporté par le Black Heritage Festival organisé par la Ontario Black History Society. D'après Inga Ingram, de la Swedish Women's Educational Association, les événements tenus hors saison – et par temps mauvais – sont aussi couronnés de succès.

Un certain nombre d'intervenants ont quelque peu critiqué les efforts de la Harbourfront pour permettre des initiatives communautaires dans le secteur. Lorraine Hubbard a affirmé qu'elle ne savait pas que la Harbourfront met ses installations à la disposition des associations communautaires. C'est par hasard qu'elle l'a appris. En outre, la Harbourfront a mis beaucoup trop de temps (six mois) à son avis pour permettre à la Black History Society d'y tenir un festival.

Appui des programmes

Un certain nombre d'intervenants ont indiqué que le personnel responsable des programmes à Harbourfront aide les groupes communautaires à organiser leurs activités. Selon Irene Taylor, de Rendezvous for Seniors, son organisation a reçu un très bon appui et elle peut profiter des autres activités mises en oeuvre dans le secteur et élaborer ses propres programmes spécialisés. Elle a également félicité la Harbourfront pour ses services de coordination.

Certains intervenants ont fait des critiques concernant la nature de l'appui qu'ils avaient reçu de la Harbourfront. En ce qui concerne les relations publiques, on s'inquiétait que la Harbourfront ait tendance à recevoir plus de crédit pour les programmes communautaires que les associations qui les avaient organisés. Les brochures et la publicité semblent suggérer que les événements communautaires sont en fait fournis par la Harbourfront. Par exemple, Mme Hubbard estimait que la publicité avait pour objet de faire connaître la Harbourfront plutôt que le festival de sa société. La contribution des bénévoles n'avait pas non plus été mentionnée.

Parrainage

Trois grandes compagnies ont expliqué qu'elles parrainent Harbourfront et ses programmes, pour la qualité des activités, le grand nombre de personnes qui assistent aux événements, la cohérence, la qualité des forums, et la "nature mondiale" des activités. Cependant, elles ont toutes souligné que le parrainage dépend de la conjoncture économique et ne peut pas être garanti.

Programmes nautiques

Les programmes nautiques à Harbourfront ont bénéficié d'un appui mitigé. Un certain nombre d'intervenants s'inquiètent du fait que des installations permanentes de qualité supérieure ne sont pas encore aménagées. Des groupes ont dû utiliser des installations de mauvaise qualité et certaines organisations ont été obligées de déménager à plusieurs reprises. De plus, ils se demandaient quand le centre nautique proposé serait construit et quels loyers seraient fixés.

Robert B. Townsend, du Lions Club of Toronto (Central), a expliqué une proposition selon laquelle son club construirait et exploiterait un centre nautique communautaire sans but lucratif qui inclurait des installations pour les exploitants actuels, de l'espace pour un musée et des activités communautaires. La Harbourfront a reçu cette proposition il y a deux ans, mais elle n'y a pas encore donné suite.

Parc actif ou parc passif

Un certain nombre d'intervenants ont affirmé que Harbourfront est un parc actif, mais d'autres croyaient qu'il devrait y avoir des aires pour les activités passives. Le bord de l'eau est considéré comme idéal pour la contemplation, mais il n'y a pas de place actuellement où l'on peut aller s'y recueillir. Melanie Milanich, des Toronto Field Naturalists, a indiqué que Harbourfront doit comprendre des zones naturelles pour les oiseaux et les animaux.

Patrimoine maritime de Toronto

Un certain nombre d'intervenants ont souligné le besoin de préserver une plus grande partie du patrimoine maritime de la ville. Scott James, du Toronto Historical Board, a félicité la Harbourfront pour avoir préservé et réutilisé de façon imaginative un certain nombre d'édifices, mais il a aussi signalé le nombre d'immeubles qui avaient été démolis. M. Townsend a affirmé que la Harbourfront n'avait pas fait apprécier le patrimoine maritime de Toronto au public, même si un port très actif y existait autrefois.

Services en français

Deux intervenants ont présenté leur exposé en français. M. Van Burek du Théâtre français a expliqué les difficultés qu'il y avait à exploiter un théâtre sans but lucratif à Toronto, mais il a mentionné l'appui très utile qu'il avait reçu de la Harbourfront. Anne–Marie Couffin, directrice générale de COFTM/Centre francophone, a affirmé que, même si elle était très heureuse d'avoir la possibilité de signer un bail de 60 ans à l'égard d'un immeuble de Harbourfront, elle était très préoccupée par le niveau de service fourni à la population francophone de Toronto, particulièrement vu que la Harbourfront est une société d'État fédérale.

Programmes et aménagement

La majorité des intervenants s'opposaient à ce que le financement des programmes à Harbourfront dépende de l'aménagement d'immeubles commerciaux et résidentiels. Toutefois, lorsqu'on leur a demandé qui devrait financer les programmes, les intervenants n'ont pas répondu de façon unanime. Certains croyaient que les gouvernements devraient octroyer des fonds culturels supplémentaires à la Harbourfront, mais ils n'ont fait aucune suggestion précise.

John Miller, des Services de soutien culturels, a pour sa part affirmé que la Commission devrait "considérer ce lien entre l'aménagement et les programmes comme étant rompu".

Certains des intervenants qui ont témoigné en faveur des programmes de la Harbourfront étaient tout de même inquiets de ce que la société d'État ait lié les programmes à l'aménagement.

June Callwood a remarqué que : "les programmes dépendant de la construction d'immeubles tous plus laids les uns que les autres me semblent témoigner d'une mauvaise planification".

David Charlesworth, de la Bathurst Quay Neighbourhood Association, a noté que les programmes sont bons mais il ne croyait pas que le secteur riverain devrait être "vendu" pour les appuyer. "Les programmes, a–t–il dit, sont une chose transitoire, mais les immeubles seront là longtemps."

L'échevin Jack Layton de la ville de Toronto a suggéré que le financement des programmes culturels ne soit plus fonction de l'aménagement parce qu'une telle formule crée des conflits entre les résidents et les artistes. D'autres formules, fondées sur la collaboration intergouvernementale, marchent bien, a–t–il souligné.

B. La planification et l'aménagement

Des 80 intervenants qui ont témoigné devant la Commission au sujet de Harbourfront, plus du quart ont uniquement traité de la planification et de l'aménagement. Des autres intervenants qui ont parlé des questions communautaires ou des programmes, un grand nombre ont fait des observations générales concernant leur idée de ce que devrait être l'aménagement à Harbourfront ou le fait que les programmes étaient liés à l'aménagement.

Plan officiel existant

Contrairement au plan touchant la Saint Lawrence Community, qui donne nombre de précisions concernant les densités, la hauteur des immeubles, etc., le Plan officiel pour Harbourfront est très flexible. Les densités sont exprimées en termes généraux et s'appliquent à des régions entières.

De même, les primes (p. ex. pour la prestation de services communautaires) peuvent s'appliquer n'importe où dans une zone. Deux intervenants ont clairement signalé les conséquences de cette flexibilité.

L'échevin Layton a fait remarquer au Commissaire que, lorsqu'il avait été élu au conseil municipal en décembre 1982, le Plan officiel pour Harbourfront venait d'être adopté. Il "espérait que le conseil avait pris la bonne décision".

À cause de la flexibilité même du Plan officiel, il était impossible de prévoir les résultats des travaux d'aménagement. Une fois le plan mis en exécution, cependant, le secteur de Harbourfront a pris une apparence différente de ce que l'on avait imaginé. Le plan avait été modifié petit à petit et personne ne s'était rendu compte des conséquences que lorsque les immeubles résidentiels "étaient apparus".

Dale Martin, conseiller de Metro et ancien échevin de la ville, a noté qu'en 1980, lorsque les conseillers municipaux s'étaient inquiétés de ce que le Plan officiel pour Harbourfront ne contienne aucune limite de hauteur, le gestionnaire général de la Harbourfront à l'époque les avait assurés que les nouveaux aménagements seraient de faible envergure. Lorsque les travaux seraient terminés, le secteur de Harbourfront ressemblerait à Yorkville. Le conseiller Martin a ajouté que les immeubles résultants (particulièrement Harbour Point et 350 Queen's Quay) n'étaient pas "ce que nous voulions", malgré les assurances données par la Harbourfront.

L'extension de la ville jusqu'à l'eau constitue l'un des principes directeurs du plan, mais la Harbourfront semble lui avoir donné une interprétation différente de celle d'un certain nombre d'intervenants. Selon Bill Phillips, de la Harbourfront Residents Association, étendre la ville jusqu'à l'eau n'est pas ce que les Torontois veulent. Ils veulent avoir un espace près de l'eau où ils peuvent *s'évader* de la ville. Patrick West, des Friends of Waterfront Parks, était du

même avis, soutenant que les Torontois ne veulent pas que la ville vienne au bord de l'eau. Plutôt que d'autres immeubles le long du lac, on veut des parcs.

Planification d'ensemble/Planification décousue/Liens avec les environs

Un certain nombre d'intervenants se sont dits préoccupés par la façon isolée dont la Harbourfront avait été planifiée; l'échevin Jack Layton a noté que le secteur riverain central était traité comme un prolongement du district financier. Il ne devrait y avoir aucune raison pour que le secteur de Harbourfront, le secteur riverain central, les terrains ferroviaires et les terrains situés à l'ouest ne puissent faire l'objet d'une planification d'ensemble et être reliés les uns aux autres; cela n'avait toutefois pas été fait.

Cheryl Bradbee, locataire locale dans un complexe de 502 unités au 350–390 Queen's Quay West, était d'avis que la ville n'avait pas élaboré un plan d'ensemble pour le secteur riverain. C'était, selon elle, cette tendance de la ville à traiter le secteur riverain de façon morcelée qui avait injustement indisposé les contribuables contre la Harbourfront. À son avis, la ville ne doit pas faire de Harbourfront la victime de sa propre incapacité de planifier. Le problème, a–t–elle dit, c'est que la ville se contente de réagir aux idées de la société plutôt que de prendre elle–même l'initiative et d'élaborer une approche globale du secteur.

George Grant, du Board of Trade of Metropolitan Toronto, a aussi traité de cette question, répétant que la planification originale de Harbourfront s'était faite de façon isolée et sans consultation des propriétaires adjacents (la Tour du CN, la Exhibition Place, le Skydome, les terrains ferroviaires). À cause de cette absence de consultation, les propriétés n'avaient pas été bien reliées les unes aux autres.

Parcs/Espaces ouverts

La controverse entourant Harbourfront était essentiellement centrée sur les 16 hectares (40 acres) qu'il était question de transférer à la ville pour qu'elle y aménage un parc. Presque

tous les intervenants qui ont traité de la planification et de l'aménagement ont mentionné les parcs. Même si quelques–uns, comme George Grant du Board of Trade, se sont concentrés sur cette question et ont appuyé la position de la ville, la majorité était davantage préoccupée par (en employant les paroles de l'un d'entre eux) "la qualité unique du bord de l'eau, une caractéristique spéciale de Harbourfront qui ne peut être reproduite ailleurs dans la ville".

June Callwood a exprimé ce sentiment avec éloquence : "Il y a une pénurie croissante d'endroits où l'on peut se retirer et faire le vide en soi. C'est pourquoi l'eau attire les gens. Ils se sentent calmés par sa présence. C'est là une caractéristique humaine universelle. Les grandes étendues d'eau ont un effet apaisant".

Bill Phillips, de la Harbourfront Residents' Association, a noté que l'attraction de Harbourfront est la "possibilité de s'asseoir ou de se promener au bord de l'eau". Les activités, à son avis, doivent être axées sur l'eau. "Il faut donc plus de parcs riverains, avec des sentiers et des percées visuelles, de même que des ponts sur les darses et les quais." Il a conclu que la Harbourfront Corporation est en train de "dilapider le capital riverain de la ville en le vendant au plus offrant contre des tours mal planifiées de haute densité". Ce sentiment a été réitéré par Patrick West, des Friends of Waterfront Parks.

La question de la privatisation des parcs a aussi été soulevée. George Grant a noté que les immeubles que la Harbourfront voulait construire autour des parcs isoleraient ceux–ci, car ils ne seraient pas considérés comme accessibles au grand public. M. Grant a ajouté que les liens entre les parcs doivent eux aussi ressembler à des parcs. À l'heure actuelle, à son avis, ils ressemblent davantage à des rues joignant des espaces ouverts isolés.

Projets en instance sud de Queen's Quay

En présentant le Plan révisé Harbourfront 2000, Frank Mills le directeur général de Harbourfront Corporation a affirmé que les cinq "projets en instance" seraient mis en branle lorsque les 16 hectares (40 acres) de terrain devant être transformés en parcs seraient remis à la ville. Il a noté que la municipalité était en train d'approuver chaque construction lorsque le gel de l'aménagement a été imposé.

Presque tous les intervenants qui ont parlé uniquement de la planification et de l'aménagement ont mentionné les "projets en instance" et la nature de l'aménagement au sud de Queen's Quay. Thomas McQuillan et Bill Phillips, de la Harbourfront Residents' Association, ont demandé, dans leurs recommandations au Commissaire, que l'aménagement commercial et résidentiel au sud de Queen's Quay soit interdit, y compris les projets en instance, et que les terrains riverains soient aménagés en parcs et utilisés pour des activités récréatives. David Charlesworth, de la Bathurst Quay Neighbourhood Association, partageait ce sentiment.

George Grant a noté que le Board Trade n'avait pas changé sa position de décembre 1987 : il fallait limiter les bureaux et les utilisations commerciales et résidentielles au sud de Queen's Quay et fournir plus d'aménagements et de divertissements publics. Il fallait y prévoir des densités plus faibles et limiter la hauteur des immeubles à 3 ou 4 étages.

Patrick West, des Friends of Waterfront Parks, était aussi de cet avis et a rappelé au Commissaire que, dans un rapport rédigé pour le ministre des Travaux publics, l'urbaniste Gary Hack avait recommandé que l'envergure des projets riverains soit réduite. Le ministre avait demandé à la Harbourfront Corporation d'entériner les recommandations de M. Hack. Patrick West a ajouté que le Plan officiel de la ville prévoit de petits immeubles près du

lac, les hauteurs augmentant à mesure qu'on s'éloigne du bord de l'eau.

Les résidents de Harbourfront "défendent le secteur riverain pour nous tous", selon l'échevin Jack Layton. À son avis, le gel avait été imposé à la demande des résidents, et l'impasse entre les divers ordres de gouvernement qui en avait résulté avait entraîné la création de la Commission royale. Pendant les dernières élections municipales, la protection du secteur riverain était devenu un symbole du genre d'objectifs d'aménagement que l'électorat désire pour toute la ville. M. Layton croyait que la population torontoise soutiendrait une action énergique de la part des gouvernements et il a engagé le Commissaire à prendre en considération les principes d'utilisation des terrains adoptés par le Harbourfront Review Committee de la ville, à savoir :

a) aucun autre immeuble ne devrait être érigé au sud de Queen's Quay; pas de construction supplémentaire au bord de l'eau;

b) le remblayage devrait être supprimé, même pour créer des parcs.

Préservation du patrimoine

R. Townshend, président du Harbour/Port Coordinating Committee du Lion's Club, et Scott James et Ian Vincent, du Toronto Historical Board, ont souligné le rôle historique du havre de Toronto et l'importance de préserver les plus de 200 ans d'histoire maritime de la ville.

Selon Ian Vincent, une bonne planification suppose qu'on comprend le cheminement historique d'une ville; toutefois, le plan révisé Harbourfront 2000 ne tient pas vraiment compte du patrimoine. Même si la *Loi sur les biens culturels de l'Ontario de 1986* protège les édifices historiques, elle ne s'étend pas aux organismes fédéraux ou aux sociétés d'État.

Comme tous ces intervenants l'ont signalé, l'histoire du secteur riverain de Toronto ne se limite pas aux édifices. Il conviendrait, par exemple, de commémorer la contribution

du secteur riverain de Toronto à l'histoire militaire. M. Townshend a noté que la Grande–Bretagne avait gagné la guerre de 1812 parce qu'elle contrôlait le lac Ontario de Toronto à Kingston. En l'an 1900, il y avait 1 500 maçons qui travaillaient dans le secteur riverain et utilisaient les pierres du lac. De plus, il a souligné que des bateaux reconnus, comme le *Prince Regent*, avaient été construits dans le havre de Toronto.

Propriété publique

Selon Dale Martin, conseiller de Metro, la population a clairement indiqué qu'elle voulait un secteur riverain public — des espaces publics et la sensation de se sentir chez soi. Le degré de propriété publique est une caractéristique particulière du secteur riverain de Toronto qu'on est en train de gaspiller. Selon lui, la propriété publique donne l'occasion, et l'obligation, d'aménager un secteur riverain réellement accessible à l'ensemble de la population. Il a affirmé que Harbourfront est un exemple de propriété publique sans contrôle public : il a été impossible de modifier son orientation.

D'autres témoins ont exprimé la même frustration. Selon Patrick West, des Friends of Waterfront Parks : "Nous n'aurions jamais cru ... que nous aurions tant de mal à convaincre un organisme public qui contrôle 92 acres de terrain public d'en mettre de côté une portion raisonnable au bord de l'eau pour l'aménagement de parcs". David Charlesworth, de la Bathurst Quay Neighbourhood Association, a noté que les résidents locaux "sont aux prises avec une organisation qui a infiniment plus de ressources. Le fait qu'elle est une société d'État qui doit théoriquement rendre compte à la population est encore plus frustrant".

Densité/Apparence des immeubles/Hauteurs de construction

La plupart des observations des intervenants concernant la densité portaient plutôt sur l'apparence des immeubles ou leur hauteur que sur la densité elle–même. Par exemple, les

porte-parole de la Harbour Square Residents' Association et de la Harbourfront Ratepayers Association ont indiqué qu'ils ne s'opposaient pas à des travaux d'aménagement d'une envergure raisonnable, mais ils ont suggéré que les immeubles descendent en pente vers l'eau, comme c'est le cas du King's Landing. À leur avis, cela créerait une atmosphère de parc plutôt qu'un effet de canyon. Ils ont aussi proposé que les immeubles situés près de l'eau se limitent à deux ou trois étages (les projets en instance en comptent huit à onze).

Cette demande touchant la taille des immeubles a été réitérée par un grand nombre d'intervenants, y compris le conseiller Dale Martin qui réclamait de nouveaux règlements sur l'utilisation des terrains, de façon à obtenir des immeubles d'une hauteur modérée, dont la conception et les matériaux seraient d'une grande qualité et qui seraient situés dans des endroits publics clairement indiqués.

Frances Gardiner, de la Bathurst Quay Tenants Association, a noté que la Harbourfront Residents Association avait convenu que la hauteur des immeubles au nord de Queen's Quay ne devrait pas dépasser huit étages.

La locataire Cheryl Bradbee trouvait intéressant que la ville soit préoccupée par la densité, alors que c'était elle qui avait approuvé celle du secteur riverain central, un bloc plus à l'est : "Vous ne pouvez pas étudier seulement la densité de Harbourfront, mais vous devez prendre l'ensemble de la zone en considération". C'était la ville qui avait approuvé toutes ces densités (par exemple sur les terrains ferroviaires et Central Bayfront), et il était complètement inutile de "se quereller" au sujet des densités à Harbourfront parce qu'elles étaient plus faibles que celles des zones avoisinantes.

Conception urbaine

Le Comité de conception de Harbourfront, présidé par l'architecte George Baird, a présenté un certain nombre de principes d'urbanisme qui figuraient dans le plan original

Harbourfront 2000 et avaient été améliorés pour fins d'inclusion dans le plan révisé.

Selon M. Baird, le Comité avait étudié les suggestions de Gary Hack au ministre des Travaux publics, et il appuyait surtout celles qui concernaient le besoin de cohérence visuelle. Il préconisait une architecture caractéristique qui conviendrait à un emplacement riverain et utiliserait des teintes plus claires et plus chaudes, ainsi que de petits immeubles en retrait au nord de Queen's Quay, de façon à offrir un contraste avec l'animation et l'activité du sud.

Dans un exposé écrit au Commissaire, l'architecte Eb Zeidler, membre du Comité de conception, a indiqué que l'aménagement d'un secteur riverain se fonde essentiellement sur trois principes :

> Premièrement, nous devons créer des espaces qui facilitent la tenue d'activités et attirent les gens dans le secteur riverain. Deuxièmement, nous devons créer des espaces qui sont visuellement plaisants et servent d'écrin aux activités. Et, troisièmement, nous devons faire renaître le romantisme qui est le principal attrait du havre, la fascination que la race humaine a toujours éprouvée envers l'eau.

C. Les installations communautaires et le voisinage

Au cours de ses audiences sur Harbourfront, la Commission a appris que 4 000 personnes résident actuellement dans le secteur de Harbourfront et qu'il y en aura au moins de 2 000 à 3 000 de plus lorsque les travaux d'aménagement seront terminés.

Treize intervenants ont traité de l'aspect communautaire du secteur de Harbourfront, et du rôle que la Harbourfront Corporation devait jouer dans la planification et la prestation de services à la communauté. En mai, des résidents du secteur et des porte–parole des ministères et

d'organismes locaux chargés de la prestation de certains de ces services ont présenté d'autres exposés oraux et écrits à la Commission sur cette question.

Exposé de la Harbourfront

La Harbourfront a décrit la collectivité à revenus mixtes qui a été mise sur pied dans le secteur et elle a affirmé que toutes les cibles de logement de la ville avaient été atteintes, sauf pour ce qui est des logements familiaux. Dans l'ensemble, 30 p. 100 des logements sont subventionnés. Le nombre de logements familiaux prévus n'avait pas été fourni, en partie parce que l'on avait mis l'accent sur les petites unités non familiales et aussi parce que le rez-de-chaussée dans la plupart des immeubles privés était réservé aux commerces de détail et à des usages publics.

La Harbourfront a affirmé que "les résidents doivent avoir leur mot à dire dans les utilisations publiques et communautaires qui seront finalement permises dans le secteur et ils l'auront".

La société a reconnu qu'il n'y avait pas suffisamment de services communautaires et de détaillants locaux, ajoutant cependant que les résidents n'étaient pas encore considérés assez nombreux pour justifier la prestation de tels services. Tout en signalant qu'une petite partie de l'espace dans certains des futurs immeubles serait réservée pour les services et les détaillants locaux, la Harbourfront comptait clairement que les terrains ferroviaires, une fois aménagés, fourniraient des services communautaires supplémentaires, notamment une école, un centre communautaire et une clinique.

En évaluant la mesure où elle avait atteint les objectifs énoncés dans le plan officiel de la ville concernant les services communautaires, devenant aussi admissible à un relèvement de la densité aux termes du règlement de zonage, la Harbourfront a mentionné essentiellement les installations culturelles et récréatives sises dans le centre et à

l'extrémité est du secteur. Ces dernières comprennent une galerie d'art, un centre francophone, une unité de la police maritime, un centre aquatique, le théâtre du Maurier, et le York Quay Centre. Elles ne sont généralement pas situées près du gros de la communauté résidentielle et elles ont essentiellement pour objet de servir 3,5 millions de visiteurs par année dans le secteur.

Préoccupations générales

Les treize intervenants qui ont traité des services locaux et communautaires comprenaient des résidents et des groupes de locataires de Harbourfront, des représentants municipaux et des particuliers. Leurs préoccupations et conclusions étaient remarquablement semblables.

Ils considéraient que la Harbourfront n'avait pas procédé à une planification constructive, mais plutôt qu'elle s'en était remis de la prestation des services communautaires au temps, au futur aménagement des terrains ferroviaires et à la ville. Bien des intervenants ont affirmé que la Harbourfront avait concentré tous ses efforts sur la prestation de programmes publics aux visiteurs, à l'extrémité est du secteur, alors que les résidents étaient concentrés dans le centre et à l'extrémité ouest. "Nous sommes une communauté isolée et n'avons accès à aucun service communautaire", d'affirmer un représentant de la Bathurst Quay Neighbourhood Association.

La plupart des intervenants ont reconnu que la ville était probablement la principale responsable de la prestation ou de la coordination des services, mais ils estimaient tous que la Harbourfront ne s'était pas beaucoup forcée de réserver des terrains pour les installations permanentes ou de l'espace pour les services temporaires. Lorsqu'elle avait inclus des espaces publics dans les projets d'aménagement privés, inévitablement les immeubles déjà construits comprenaient des espaces pour les détaillants ou des utilisations culturelles, alors que les projets qui n'avaient pas encore été approuvés incluaient les utilisations

communautaires que les résidents réclamaient depuis longtemps.

"Les besoins les plus urgents concernent un centre communautaire, des magasins d'alimentation à prix modiques, une garderie d'enfants, et des installations médicales et scolaires", d'affirmer la Harbourfront Residents Association. June Callwood a signalé que les quartiers urbains, y compris Harbourfront, tiennent davantage compte des besoins des voitures que de ceux des enfants. En conséquence, il n'y a pas suffisamment de services destinés aux enfants et aux familles, ou ces services sont établis trop lentement. Dans une communauté du centre–ville comme Harbourfront, où bien des enfants vivent dans des tours, l'absence d'aires de jeu sûres, intérieures et extérieures, près de leur demeure fait qu'on leur refuse souvent la permission d'aller jouer.

Cheryl Bradbee a affirmé que les résidents ont besoin d'un point central comme une école ou un centre communautaire pour devenir une vraie collectivité. Ils doivent maintenant demander la permission de Harbourfront lorsqu'ils veulent se rassembler ou tenir des événements communautaires.

En réponse à des questions du Commissaire, tous les résidents ont confirmé que leur association n'avait jamais été consultée par la Harbourfront ni invitée à participer à l'un de ses examens ou à la planification communautaire.

Écoles et centre communautaire

Dans le plan révisé Harbroufront 2000 qui a été présenté à la Commission, aucun lieu n'avait été désigné pour la construction d'une école ou d'un centre communautaire, quoique la société ait reconnu que la ville avait commencé à cerner les besoins et à déterminer à quel endroit de telles installations pourraient être construites en planifiant l'aménagement des terrains ferroviaires.

Tous les groupes de résidents ont confirmé le besoin d'une école et d'un centre communautaire, et ils s'inquiétaient de l'absence de telles installations dans les plans de la

Harbourfront. Plusieurs parents étaient mécontents de ce que les enfants soient obligés de se rendre en autobus à huit écoles différentes.

À la rencontre tenue en vue de discuter les services communautaires, des représentants de la Toronto Board of Education, de la Metropolitan (Toronto) Separate School Board et du City of Toronto Planning Department étaient de ceux qui ont présenté leurs opinions.

Les représentants du conseil des écoles publiques et du conseil des écoles séparées ont dit à la Commission que les planificateurs de la ville ne semblaient pas comprendre ni prendre en considération le besoin d'une école lorsqu'ils planifiaient de nouveaux quartiers au centre–ville ou étendaient des quartiers existants. Ils croyaient aussi qu'il était difficile d'obtenir un appui ou des fonds du ministère ontarien de l'Éducation pour des communautés du centre–ville comme Harbourfront et les terrains ferroviaires.

Le ministère de l'Éducation a confirmé que le financement d'écoles dans les banlieues qui s'étendent actuellement autour des centres urbains établis constitue la grande priorité. Seulement une école (à Scarborough) a été approuvée et financée cette année dans l'ensemble de l'agglomération de Toronto.

Joan Doiron, membre du conseil des écoles publiques, a affirmé que les plans communautaires doivent être axés sur les besoins de l'enfant et prévoir dès que possible des espaces pour les parcs et les écoles. Le reste de la planification doit se faire du centre en allant vers l'extérieur, et les écoles, les magasins et les services doivent être situés près des quartiers résidentiels, pour la commodité des personnes âgées, des handicapés, et des familles.

Le Dr Edward N. McKeown, directeur du Conseil des écoles publiques de Toronto, a affirmé que des écoles sont construites dans les communautés urbaines après le fait, sur des terrains qui sont trop petits ou mal situés — habituellement les deux.

Peter Kole, coordonnateur des installations pour le Conseil des écoles séparées du Metro Toronto, était du même avis. Il a témoigné que le Conseil craignait que la ville ne lui alloue un terrain qui serait trop petit, où les enfants n'auraient pas assez de place pour jouer, et qui ne permettrait pas d'ajouter ou d'enlever des modules ou d'agrandir les installations en fonction des besoins des enfants ou des programmes communautaires.

Les deux conseils veulent créer de nouvelles écoles pour la population des terrains ferroviaires, de Harbourfront et des régions avoisinantes. Ils accepteraient que les terrains de jeu soient intégrés à un parc communautaire, et ils seraient disposés à partager des installations récréatives intérieures avec un centre communautaire. Mais ils tiennent à obtenir un terrain assez grand pour leurs besoins. Ils ont tous deux signalé que, de façon générale, leurs écoles sont utilisées pendant la moitié de la semaine pour les besoins et les activités de la collectivité.

Les agents du département de planification de la ville de Toronto ont indiqué qu'ils négociaient actuellement la cession d'un terrain d'environ 5 hectares (1,25 acre) pour des installations communautaires et/ou une école. Cependant, dans le secteur de Harbourfront, les deux conseils craignaient que le terrain ne soit trop exigu pour une école.

Les lignes directrices du ministère provincial de l'Éducation prévoient 2 hectares (5 acres) pour les écoles élémentaires et celles du Conseil des écoles publiques de Toronto prévoient 3,2 hectares (8 acres). Les écoles à Toronto sont situées sur des terrains de 1,4 hectares (3,5 acres), en moyenne.

Pour des raisons pratiques, le Conseil des écoles publiques préférerait un terrain d'environ 1,2 à 1,4 hectares (2,9 à 3,5 acres), en plus de celui dont il a besoin dans les terrains ferroviaires. Le Conseil des écoles séparées accepterait un terrain de 1,22 hectares (3 acres) s'il était situé à côté d'un parc. Les effectifs prévus des deux conseils justifieraient

l'ouverture d'une école publique à Harbourfront, d'une école publique et d'une école séparée dans les terrains ferroviaires de même que d'une petite école dans les îles de Toronto.

Garderies d'enfants, services médicaux et sociaux

Les groupes de résidents ont critiqué la fermeture de la seule garderie des environs et le temps qu'on mettait à trouver une solution de remplacement, temporaire ou permanente.

La plupart des intervenants estimaient que les installations pour les garderies et les services médicaux et sociaux pourraient être intégrés à d'autres installations comme un centre communautaire ou une école.

Transports

Les résidents et les autres intervenants ont noté les déficiences des transports publics desservant le secteur. L'emplacement des arrêts du nouveau métro léger ainsi que l'irrégularité du service de la TTC ont été critiqués. Le métro léger ne dessert même pas le quartier de Bathurst Quay et semble être surtout destiné aux navetteurs et aux visiteurs, de noter David Perlman, résidant du centre–ville.

Les lacunes du service aggravent le sentiment d'isolement des résidents, et tous les intervenants ont noté que les personnes sans voiture et les handicapés qui vivent à Harbourfront (dont un grand nombre dans les logements subventionnés) ont de la difficulté à se rendre au travail, à faire leurs achats ou à obtenir des services qui ne sont pas offerts dans le secteur.

Appartements Peter Street (350–390 Queen's Quay West)

Le sort du millier de personnes qui vivent dans ces appartements au centre de Harbourfront a été commenté par un certain nombre d'intervenants, y compris deux résidents qui ont témoigné devant la Commission.

Considérant ce complexe comme une preuve de l'indifférence que la Harbourfront éprouve envers les

résidents et de son peu d'empressement à leur fournir des installations récréatives convenables, bien des intervenants se sont demandé pourquoi la Harbourfront n'avait pas prévu que 250 enfants vivraient dans ces 502 appartements. Celle–ci a répondu que ces appartements étaient destinés à l'origine à des personnes seules et à des locataires sans enfant, quoique près de la moitié avaient 2 ou 3 chambres à coucher ainsi qu'un solarium qui tenait bien souvent lieu de chambre à coucher supplémentaire.

De plus, comme les locataires le font remarquer, la Harbourfront aurait dû savoir que des familles habiteraient le complexe puisque l'entente signée avec la ville exigeait que le quart des appartements soient réservés aux foyers admissibles aux logements subventionnés.

Les résidents se sont plaints de ce qu'il n'y avait pas d'endroit à l'extérieur où les jeunes enfants pouvaient jouer en toute sécurité ni d'espace récréatif à l'intérieur qui soit suffisamment grand ou conçu pour les enfants. La Harbourfront avait construit ou prévoyait de construire d'autres structures près des immeubles, et le parc situé de l'autre côté de la rue n'était pas aménagé pour des utilisations locales et les enfants ne pouvaient pas s'y rendre sans danger.

En réponse aux questions du Commissaire, les représentants de la Harbourfront ont admis qu'il était de leur responsabilité d'assurer des installations récréatives aux résidents de ces deux immeubles. Ils ont accepté d'envisager sérieusement la possibilité de réaménager certains des espaces actuellement réservés aux détaillants dans les immeubles en aire de jeu pour les enfants.

D. Rôle, mandat et responsabilité

Vingt–trois intervenants ont parlé du rôle et mandat doubles de la Harbourfront et débattu sa responsabilité par rapport tant aux programmes qu'aux aménagements.

Exposé de la Harbourfront

Des représentants de la Harbourfront ont fortement souligné les avantages qui, à leur avis, découlent du rôle double d'exploiteur et de responsable des programmes de la société. En conservant la propriété des terrains et en contrôlant le type et le rythme de l'aménagement, et l'exploitation des 39 hectares (92 acres), Harbourfront a pu faire en sorte que ses travaux produisent les recettes initiales et permanentes dont elle a besoin pour financer ses nombreux programmes.

De plus, grâce à ses divers programmes, la Harbourfront a pu poursuivre ses efforts en vue de faire du secteur un endroit où les gens peuvent non seulement s'amuser, mais aussi vivre et travailler à l'année longue, ce qui a stimulé les investissements dans les logements, les commerces, les magasins et les divertissements.

La dualité de son rôle a donc créé une synergie chère à Harbourfront. Ses représentants ont affirmé que cela leur avait aussi permis de créer un mode de financement de leurs opérations qui n'exigeait aucune subvention permanente du gouvernement fédéral et leur garantissait ainsi un degré d'indépendance et une certaine stabilité financière d'année en année.

En ce qui concerne le mandat attribué à la Harbourfront, la société croit qu'elle est en voie de remplir son volet principal, soit redonner le secteur riverain à la ville, en créant un endroit au bord de l'eau dont des millions de personnes peuvent se servir à l'année longue, de même qu'une communauté permanente où l'on peut vivre et travailler.

La Harbourfront croit qu'il est faux de dire qu'elle n'a pas été suffisamment tenue responsable de ses actes. Elle a signalé que tous les projets d'aménagement doivent être approuvés par la ville de Toronto, et que tous les accords relatifs aux terrains et aux budgets de fonctionnement

annuels sont soumis à l'approbation du gouvernement fédéral.

Rôle double

Les intervenants qui ont traité du rôle double de la Harbourfront ne s'entendaient pas sur la question de savoir si le secteur avait besoin d'installations physiques en plus des espaces ouverts et des parcs. Cependant, ils ont tous convenu que les activités augmentent le plaisir que le public peut tirer du secteur riverain.

Les intervenants qui ne croyaient pas comme la Harbourfront que l'aménagement et les programmes étaient étroitement liés – et c'était la majorité – étaient d'avis que quelque chose ne marche pas dans les plans d'aménagement de la Harbourfront, et ils ont tous accusé la dualité de son rôle.

Afin de sauvegarder ses programmes publics, la Harbourfront a fait du lobbyisme auprès du conseil municipal, du gouvernement fédéral et du grand public pour qu'ils acceptent ses plans d'aménagement constamment révisés; ses critiques ont donc conclu qu'il était essentiel de rompre le lien aménagement–programmes. Seulement alors pourrait–on examiner objectivement les plans d'aménagement qui n'avaient pas encore été mis en oeuvre.

Environ le tiers de ceux qui ont traité de ce problème ne s'opposaient pas à ce que la Harbourfront continue de remplir un rôle double. Certains étaient indifférents, d'autres pensaient qu'il était possible de bien jouer ce rôle, et certains croyaient que le rôle avait été bien rempli. Fait à signaler cependant, même une majorité de ce groupe estimait qu'une partie des aménagements qui en avaient résulté étaient regrettables, et voulait empêcher d'autres initiatives du même genre.

Certains des intervenants étaient très inquiets du fait que, pour la Harbourfront, son rôle en matière d'aménagement

signifiait qu'elle devait être propriétaire en permanence des terrains et contrôler la plupart des aspects des activités dans le secteur. Comme une résidente, Cheryl Bradbee, l'a affirmé : "La Harbourfront Corporation est le propriétaire, le promoteur et le gestionnaire de toute cette région. Nous sommes donc une entreprise fermée ... il y a beaucoup de pouvoir en très peu de mains ... il n'existe pas de structure qui oblige à rendre compte".

Six intervenants, dont toutes les associations de résidents, désiraient spécifiquement que la Harbourfront Corporation soit dissoute ou radicalement restructurée. Les propositions allaient de la création par les trois (ou quatre) paliers de gouvernement d'une nouvelle société qui serait responsable des programmes à la constitution d'une fiducie foncière qui serait distincte de la société responsable des programmes.

Responsabilités

Même si la plupart des intervenants appuyaient les programmes de la Harbourfront, un certain nombre ont noté que la société n'était pas réellement comptable de ses décisions en cette matière. La grande majorité des membres de son conseil d'administration est nommée par le gouvernement fédéral et il n'y a aucune représentation structurée des secteurs artistique, récréatif, multiculturel ou communautaire de Toronto.

Personne ne connaissait de structure propre à permettre à la population de discuter régulièrement des succès, des échecs ou des lacunes des programmes. Selon Dale Martin, conseiller pour la région au sein de Metro, il ne sera possible de juger si les programmes de la Harbourfront sont bons ou non qu'après avoir analysé les activités en cours. Le conseiller municipal Jack Layton a instamment recommandé la constitution d'un nouvel organisme pour obliger la société à rendre compte de ses activités.

Les résidents locaux se sont plaints de ce que la Harbourfront ne semblait comptable à personne lorsqu'il y

avait des questions ou des problèmes, et qu'elle ne semblait certainement jamais intéressée à les consulter. Ils estimaient que, même si la Harbourfront était techniquement responsable envers le gouvernement fédéral, il ne semblait pas exister de façon d'obtenir des réponses et le gouvernement fédéral semblait très loin. Le conseil municipal, quant à lui, ne semblait pas capable d'exercer un contrôle utile ou d'obtenir des réponses, ce qui ajoutait manifestement au sentiment de frustration et de confusion qui est devenu tangible pendant les audiences.

La question de la responsabilité financière a été soulevée à maintes reprises pendant les audiences, puisque la plupart des critiques de la Harbourfront croyaient que la société se protégeait en réclamant toujours plus d'aménagements afin de financer ses programmes tout en refusant catégoriquement d'ouvrir ses livres. Ils ont signalé que, sans les renseignements essentiels dans les états financiers, il est impossible de déterminer ce qu'il y a lieu de fournir en fait d'aménagements, de fonds et de programmes.

3. Conclusions et Recommandations

A. Conclusions

Le public a clairement exprimé son opinion sur le rôle, le mandat et les plans d'aménagement de la Harbourfront durant les audiences que la Commission royale a tenues sur ces questions en avril 1989.

Le point de vue du public peut se résumer comme suit :

- il demande un meilleur accès au secteur riverain et le long du littoral, à Harbourfront et dans les secteurs environnants.
- il n'approuve pas le surdéveloppement du secteur riverain central de Toronto en général et du secteur de Harbourfront en particulier.
- il appuie l'aménagement d'un parc dans les 16 hectares (40 acres) que la ville réclame à Harbourfront.
- il ne veut plus de construction au sud de Queen's Quay West, et il demande l'annulation des trois projets en attente qui sont proposés à cet endroit.
- il est préoccupé par le fait que les besoins communautaires des résidents ont été négligés jusqu'à présent au moment de la planification et de l'aménagement.
- il est consterné par la mauvaise conception et la mauvaise qualité de certains des immeubles du secteur de Harbourfront.
- il approuve le rôle que joue la Harbourfront en matière de programmes ainsi que l'envergure, la variété et la qualité générale des programmes fournis par la société ou avec son aide.

En un mot, le public accepte le rôle de la Harbourfront Corporation en matière de programmation, il est

extrêmement critique et méfiant à l'égard de son rôle en matière d'aménagement et il ne voit pas pourquoi les deux rôles doivent être joués par le même organisme. Pour citer les paroles d'un intervenant, le public rejette la notion que de "bons" programmes doivent dépendre de "mauvais" immeubles.

Le point de vue du public va essentiellement dans le sens de l'orientation modifiée que le ministre des Travaux publics de la période a énoncée pour la société dans sa lettre du 5 novembre 1987, par laquelle il a transmis les résultats de l'examen effectué au niveau fédéral au président de la Harbourfront, M. Con di Nino, et à son conseil d'administration.

Toutefois, à cette époque, le ministre estimait que la société devait être non seulement capable de négocier les changements nécessaires aux plans d'aménagement avec la ville dans un délai raisonnable mais aussi, dans son plan de programmation à long terme, de présenter au gouvernement fédéral une stratégie claire en vue de sa transformation en un autre type d'organisme à la fin des travaux d'aménagement.

Le ministre semblait croire que, vers 1992 ou 1993, le gouvernement aurait rempli les obligations qu'il avait assumées en 1972 en expropriant les terrains situés dans ce secteur. Il serait alors en mesure de cesser toute activité à Harbourfront en laissant en héritage à la population de Toronto un secteur riverain dont la forme et la qualité répondraient à ses aspirations ainsi qu'un organisme indépendant capable d'assurer la poursuite des programmes.

La politique du ministre cadrait avec l'intention générale de la politique fédérale de gestion foncière, laquelle consistait à se défaire des terrains qui ne rencontraient pas les critères du gouvernement fédéral pour appuyer ses programmes.

Pour satisfaire pleinement aux orientations préconisées par le ministre, les plans d'aménagement que la Harbourfront Corporation a présentés à la Commission royale les 14 et 15 mars 1989 doivent comprendre trois volets : premièrement, un plan d'utilisation des terrains approuvé par la ville; deuxièmement, un plan stratégique de programmation qui montrerait clairement comment la société assurerait la relève et les mesures qui pouvaient être prises à cette fin; et troisièmement, un plan financier qui appuierait les plans d'utilisation des terrains et de programmation sans plus exiger de fonds fédéraux.

L'acceptation du plan d'utilisation des terrains de la société par la ville le 14 juillet 1989, après trois mois et demi de négociations serrées, constitue un pas vers la réalisation de l'objectif du ministre. Le conseil municipal a exprimé des réserves à l'égard dudit plan mais il se croit apparemment obligé de l'accepter. De plus, même si la question de l'utilisation des terrains est peut–être réglée, les plans généraux de la Harbourfront, loin de mettre fin à la participation fédérale, l'augmentent et la perpétuent plutôt.

En vertu des plans présentés par la Harbourfront Corporation, le gouvernement du Canada continuera à avoir des obligations (et à assumer des frais) à l'égard de ses propriétés pendant encore au moins 60 ans ainsi que des obligations (et des coûts éventuels) beaucoup plus lourds à l'égard des programmes, mais avec un contrôle réduit sur ces obligations. Celles–ci ne semblent avoir aucun rapport avec des programmes réguliers dans la sphère de compétence fédérale.

De plus, tant à l'égard des gouvernements que du public, l'obligation de rendre compte de la Harbourfront restera aussi vague et confuse que la manière dont elle s'occupe de l'aménagement, un problème qui demeure constant.

La ville estime apparemment n'avoir aucun contrôle réel sur la planification de l'utilisation des terrains par la Harbourfront parce que le gouvernement fédéral n'a pas à

répondre de ses actes auprès de l'administration municipale. Le gouvernement du Canada, ayant établi un organisme indépendant, la Harbourfront Corporation, pour réaliser ses objectifs, et ayant délégué le contrôle de la planification de l'utilisation des terrains à la ville (par l'intermédiaire de l'entente–cadre entre la société et la ville), n'a pas jugé bon d'intervenir dans les décisions de la ville ou de la société concernant l'utilisation des terrains.

Le gouvernement se trouvait dans une bien mauvaise posture chaque fois qu'il y avait mésentente entre la société et la ville, surtout lorsqu'il était question de nouveaux principes d'utilisation de terrains qui entraînaient des frais pour le gouvernement.

Les associations de résidents et les groupes communautaires n'ont pas su vers qui se tourner, ni sur qui rejeter la responsabilité lorsque leurs besoins légitimes n'étaient pas prévus ni satisfaits. La présence continue du gouvernement fédéral (par l'intermédiaire de la Harbourfront Corporation) entrave l'établissement entre la communauté de Harbourfront et la ville du genre de rapports normaux qui devraient exister entre les quartiers et les administrations locales. Le fait que l'on n'a pas tenu compte des besoins de la communauté est l'une des révélations les plus importantes qui sont ressorties des audiences.

L'un des promoteurs des projets en instance, la Bathurst Quay Place Ltd., a présenté un témoignage détaillé à la Commission royale, décrivant l'expérience qu'elle avait vécue lorsqu'elle avait tenté d'obtenir l'autorisation de construire des habitations en copropriété sur les parcelles BQ5 et BQ6, et concluant que "le promoteur et les acquéreurs de ces logements se sont retrouvés [à leurs dépens] au beau milieu d'une lutte pour le pouvoir entre la ville, la Harbourfront et le gouvernement du Canada", même s'ils avaient tenté tout ce temps de répondre favorablement à leurs nombreuses et incessantes exigences"

Ni les médias ni le grand public n'ont pu démêler les rapports entre les divers organismes. Même après des années, certaines stations de télévision diffusent toujours des photographies du secteur de Central Bayfront lorsqu'elles font un reportage sur Harbourfront. La majorité du public (97 p. 100 selon les propres sondages d'opinion publique de la Harbourfront Corporation), ne sait toujours pas que la société est un organisme fédéral.

L'entente proposée entre la ville et la Harbourfront Corporation ne mettra pas fin à cette confusion. Comme certains conseillers municipaux l'ont prédit pendant le débat de juillet sur l'entente, les problèmes de Harbourfront redeviendront d'actualité, peut–être lorsque les immeubles en instance seront construits ou encore lorsque le public se rendra compte que l'entente prévoit aussi un programme de construction considérable de 16 édifices de plus qui permet des hauteurs dépassant 21 étages.

Après avoir analysé la situation, la Commission royale a conclu que la participation fédérale et l'existence d'un organisme fédéral ayant un mandat double ne sont plus nécessaires. Les objectifs initiaux du gouvernement fédéral — protéger l'intérêt du public dans le secteur riverain et revitaliser la zone — ont été suffisamment sinon complètement réalisés et le moment est venu de normaliser la situation.

Le gouvernement fédéral devra cesser de jouer le rôle de promoteur qu'il assume par l'intermédiaire de la Harbourfront Corporation et il devra arrêter toute participation directe aux programmes, qui constituent essentiellement une responsabilité locale et non fédérale.

Le gouvernement fédéral a réalisé une grande partie de ce qu'il comptait faire lorsqu'il a constitué la Harbourfront Corporation en 1972 : commencer à assurer l'accès public au secteur riverain et aménager certains des parcs et installations qui étaient envisagés, jeter les assises d'une communauté riveraine en assurant une variété de logements

pour un vaste groupe de foyers à revenus et de types divers, et lancer les événements et activités qui attirent tellement de visiteurs dans le secteur pendant toute l'année.

Options politiques

La "normalisation" du secteur de Harbourfront, c.–à–d. le retour aux arrangements institutionnels habituels, se répercutera tant sur le gouvernement du Canada que sur la ville. Pour le gouvernement, il s'agit maintenant de se retirer d'une façon ordonnée sans nuire à ce qui a déjà été fait à Harbourfront. Quant à la ville, elle devra intégrer les plans en vue de l'achèvement de Harbourfront avec ses projets visant les régions adjacentes et le district financier.

Avant d'arriver à ses recommandations, la Commission a examiné plusieurs options touchant la "normalisation". Elle aurait préféré recommander au gouvernement d'être fidèle à la promesse faite par les ministres fédéraux en 1972, lorsqu'ils ont déclaré que la Harbourfront était un cadeau à la population de Toronto, et pour cela de transférer les actions de la société à la ville de Toronto.

Entre autres choses, cela permettrait à la municipalité d'orienter la planification des terrains dans le secteur de Harbourfront dans le sens des modifications qu'elle juge souhaitables. Elle serait en mesure de contrôler totalement la nature et l'utilisation publiques du bord de l'eau, y compris, si elle le désire, l'acquisition des terrains des projets en instance au sud de Queen's Quay West. Elle pourrait contrôler les programmes et elle aurait la capacité financière, compte tenu des recettes provenant de l'exploitation des lieux, de terminer l'aménagement des parcs.

Jusqu'à présent, la ville n'a rien fait qui permette de conclure qu'elle désire se porter acquéreur de la société, peut–être parce que le gouvernement du Canada n'a pas vraiment donné à entendre qu'il serait favorable à une telle éventualité. Il se peut que, si le gouvernement indiquait qu'il

envisagerait sérieusement une proposition en ce sens, la ville y songerait sérieusement.

Entre temps, la Commission recommande une solution pour parvenir à la même fin, c'est–à–dire de convertir la Harbourfront Corporation en association communautaire bénéficiant d'un fonds de dotation et de transférer 16,8 hectares (41,5 acres) de terrains pour parcs et ce qui reste du territoire à la ville.

La Commission fait cette recommandation pour plusieurs raisons et en ligne avec d'autres suggestions. Premièrement, le gouvernement doit s'assurer que le niveau, la variété et la qualité des programmes ne changeront pas, même si le gouvernement n'y participera plus directement. Ceci devrait être possible quand on regarde la grande variété d'organisations et de groupes culturels, récréatifs et educatifs à Toronto.

Normalement, les activités culturelles sont offertes par des associations communautaires sans but lucratif aux conseils d'administration desquelles se retrouvent des artistes, des philantropes, des gens d'affaires et des travailleurs bénévoles. Les activités récréatives sont le fait de clubs privés, d'entreprises commerciales ou d'organismes municipaux, tandis que les activités éducatives relèvent habituellement d'établissements d'enseignement (tels les conseils scolaires) et parfois d'organismes commerciaux.

Les programmes de la Harbourfront se sont surtout fait remarquer par leur grande variété de même que par leur qualité générale. La synergie des programmes est fonction directe de certains facteurs, dont :

- la nature non bureaucratique de la Harbourfront Corporation, qui est un organisme indépendant du gouvernement;
- la créativité et l'initiative démontrées par le personnel de la Harbourfront;

- la présence rapprochée d'une variété d'installation culturelles et récréatives;
- les liens de la Harbourfront avec les communautés culturelles et récréatives;
- le réseau d'artistes et de bénévoles que la Harbourfront Corporation a pu attirer.

Quoi que l'on ait dit, cette synergie n'est pas due au lien entre l'aménagement et la programmation, qui a été conféré à la société, bien que sa situation financière relativement stable, attribuable aux recettes découlant de l'aménagement, ait aidé à l'établissement des programmes. En effet, les programmes ont continué de faire florès au cours des deux dernières années, au moment même où l'organe d'aménagement de la Corporation Harbourfront était paralysé à cause du gel.

La conversion de la Harbourfront Corporation en association communautaire mandatée pour poursuivre les programmes permettrait de conserver, de maintenir et de valoriser les traits positifs mentionnés ci–dessus ainsi que de normaliser les responsabilités institutionnelles à l'égard des programmes. La création d'un fonds en fiducie, au moyen de l'octroi de terrains ou de capitaux ou encore des recettes tirés du secteur, permettrait de constituer une base financière solide pour l'association. Entre autres choses, ce fonds permettrait à la nouvelle association de continuer d'offrir le même genre de manifestations et d'activités graduites ou à bas prix que parraine actuellement la Harbourfront Corporation.

Les terrains et propriétés (y compris les droits du dessus) de la Harbourfront devraient aussi être "normalisés"; c.–à–d. les 16,8 hectares (41,5 acres) de promenades lacustres, de parcs et d'immeubles que la société a accepté de transmettre à la ville devraient être transférés; la nouvelle association devrait elle–même détenir ou louer de la ville les terrains et propriétés dont elle a besoin pour mener à bien ses programmes; et les autres terrains devraient être transférés à

la ville ou aux organismes communautaires pour des fins collectives (p. ex. une école).

L'association ne s'occuperait pas d'aménagement ou de gestion des propriétés. Pour une période intérimaire, jusqu'à ce que les arrangements soient pris avec la ville en ce qui concerne le transfert des terres et propriétés – et pas plus longtemps – Travaux publics Canada, en tant que gestionnaire des terrains fédéraux excédentaires s'occuperaient de ces responsabilités.

Pour la ville, le défi consisterait à intégrer entièrement les plans pour le secteur de Harbourfront avec ses projets touchant les régions adjacentes et le district financier. Même si des progrès remarquables ont été accomplis à cet égard, tant par la Harbourfront Corporation dans son plan 2000 qu'au cours des négociations entre la ville et la société, il pourrait rester un certain nombre de questions à examiner.

Le transfert des terres et propriétés devrait être planifié avec la ville conformément à un certain nombre de principes qui sont énoncés dans les recommandations qui suivent. Fait important, ces principes ont pour objet de garantir que tous les terrains situés au sud de Queen's Quay West restent à jamais la propriété du public, représenté par la ville.

Le retrait du gouvernement fédéral, tant au chapitre de l'aménagement que de la participation directe à la programmation, clarifierait les responsabilités et obligations de tous les intéressés. De nouveaux rapports se noueraient entre le gouvernement du Canada et la ville. Les relations entre la nouvelle Harbourfront Foundation et la ville devraient aussi se clarifier. Ces nouvelles relations devraient se traduire par les protocoles d'entente ou les accords qui s'imposent, lesquels se substitueraient à l'entente–cadre entre la Harbourfront Corporation et la ville ainsi qu'à l'entente de gestion entre la société et le ministre des Travaux publics.

Ces nouvelles ententes pourraient comprendre :

- un accord en vue de transférer à la ville les 16,8 hectares (41,5 acres) de terrains pour parcs et autres propriétés comme le prévoit l'entente proposée entre la ville et la Harbourfront; ledit accord serait conclu par le ministère approprié au nom du gouvernement fédéral (le transfert devant se faire aussitôt que les documents légaux seraient rédigés);
- une entente opérationnelle entre la nouvelle Harbourfront Foundation et la ville de Toronto concernant la location ainsi que l'utilisation par cette association de la promenade riveraine et des autres parcs, espaces ouverts ou immeubles dont elle pourrait avoir besoin dans le cadre de ses programmes;
- une entente de gestion des propriétés entre la Harbourfront Foundation et Travaux publics Canada, par laquelle ce ministère s'engagerait à gérer tous les terrains ou propriétés dont l'association continuerait de s'occuper dans le cadre de son mandat touchant les programmes, du moins pendant la période intérimaire;
- toute autre entente, entre le gouvernement et la ville, ou entre le gouvernement et les autres parties, qui permettrait au gouvernement fédéral de se retirer de façon ordonnée de la Harbourfront.

Pour résumer, la Commission royale a conclu que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de la Harbourfront Corporation, a réalisé les objectifs qu'il s'était fixés en 1972 : la protection d'une partie du secteur riverain central dans l'intérêt du public et sa revitalisation. Le moment est maintenant venu de passer à la prochaine étape et de normaliser l'administration de cette région avec la pleine collaboration de la ville de Toronto. Les recommandations de la Commission à cet égard suivent.

B. Recommandations

La Commission royale fait les recommandations suivantes :

1. que la Harbourfront Corporation soit convertie immédiatement en un nouvel organisme, la Harbourfront Foundation, qui sera mandatée pour continuer de fournir les nombreux et excellents programmes d'ordre culturel, récréatif et éducatif assurés par la Harbourfront, c'est–à–dire en général :

   a) planifier ses propres activités;

   b) fournir des installations et de l'appui aux autres organismes qui désirent se prévaloir de ses installations et compétences;

   c) financer les programmes d'autres organismes qui, de l'avis de son conseil d'administration, sont dans l'intérêt public et sont compatibles avec un environnement riverain;

   d) mettre un accent plus prononcé sur les programmes et activités maritimes et aquatiques;

   e) refléter, maintenir et préserver le patrimoine riverain et maritime de Toronto;

   f) donner des fonds à l'association lui permettant de maintenir le niveau de programmation actuellement fourni par la Harbourfront.

La Commission recommande également que le conseil d'administration et le personnel de la Harbourfront Corporation soient invités à faire partie du conseil d'administration et du personnel de la nouvelle association; que le Conseil soit augmenté pour inclure des représentants de la collectivité, des groupes d'utilisateurs et de l'administration municipale.

2. Les terrains et propriétés doivent être planifiés avec la ville conformément aux principes suivants :

   a) Un minimum de 16 hectares (40 acres) de terrains doivent être immédiatement transférés à la ville et mis à sa disposition pour qu'elle y aménage des parcs, y compris une promenade riveraine continue au bord de l'eau.

   b) Il faudra fournir un terrain (acceptable au conseil scolaire compétent) où pourra être construite une école communautaire desservant le secteur de Harbourfront et la région avoisinante, pour fins de transmission audit conseil scolaire.

   c) Il faudra fournir des installations communautaires y compris un centre communautaire, une clinique, une bibliothèque, une garderie et une aire de jeu ainsi qu'un endroit réservé au culte.

   d) La Harbourfront Corporation devra achever de remplir ses engagements en ce qui concerne le logement subventionné.

   e) Des terrains et propriétés suffisants devront être alloués pour appuyer le mandat de la Harbourfront Foundation au chapitre des programmes conformément à la recommandation 1 ci–dessus, et des installations supplémentaires devront être fournies pour les programmes, telles que :

      (i) Un centre nautique ayant suffisamment d'espace pour loger en permanence les clubs et les écoles de voile utilisant actuellement des installations de fortune à Harbourfront;

      (ii) les silos de Canada Malting, qui seraient préservés et peut–être éventuellement convertis en musée.

   f) Dans son examen du Plan d'urbanisme pour le secteur central, la ville devra songer à poursuivre la planification et l'aménagement des terrains de

Harbourfront, et notamment à construire des liens avec des régions adjacentes comme le parc Coronation, Molson, Dylex, Loblaws, le SkyDome, les terrains ferroviaires, le district financier, et les secteurs de Central et East Bayfront.

g) Toute construction devra cesser au sud de Queen's Quay West, à l'exception possible de petits bâtiments que la ville considère comme étant dans l'intérêt public.

Note: Les travaux que continue à mener la Commission semblent appuyer l'argument que les projets en instance dérivent essentiellement d'ententes officielles créant des droits irrévocables de propriété qui ont été signées il y a plus de deux ans par la Harbourfront, le gouvernement fédéral et la ville.

Compte tenu de la responsabilité de la ville en matière de planification et du fait qu'elle a retenu les services d'un avocat en ce qui concerne les "projets en instance", si le conseil municipal décidait que ces projets pourraient être renégociés à la condition qu'ils soient repensés ou qu'au moins un des immeubles soit déplacé et construit au nord de Queen's Quay West ou encore qu'il acquière les droits de propriété sur ces futurs immeubles, alors de tels changements ou la possibilité d'acquérir les droits de propriété sur le reste des terrains de la Harbourfront devraient être examinés en priorité.

h) Un plan de conception urbaine devra faire partie intégrante des modifications du Plan officiel de la Harbourfront. Ce plan devra tenir compte, entre autres, des suggestions formulées par Gary Hack dans son rapport au ministre des Travaux publics relativement au besoin de cohérence visuelle; des propositions présentées par George Baird au nom du Comité de conception de la Harbourfront concernant le besoin d'une architecture spéciale convenant à un emplacement

riverain et d'un traitement particulier pour le secteur de Queen's Quay West, ainsi que des principes énoncés par Eberhard Zeidler dans son rapport à la Commission où il était question de faire renaître le "romantisme qui est le principal attrait du havre, la fascination que la race humaine a toujours éprouvée envers l'eau".

3. Le gouvernement fédéral devra travailler avec la ville, la Harbourfront Foundation et les autres organismes compétents pour apporter les changements découlant de ces recommandations. Les terrains, les propriétés et les intérêts résiduels maintenant gérés par la Harbourfront Corporation et ceux qui relèvent toujours de Travaux publics Canada devront être détenus et administrés par ce ministère à titre temporaire, jusqu'à ce que les ententes nécessaires avec la ville soient mises en oeuvre.

3. Le Rôle et le Mandat de l'organisme The Toronto Harbour Commissioners

1. Contexte

Le rapport de la Commission royale intitulé *Continuité et changement – Les enjeux pour le secteur riverain et les Commissaires du havre de Toronto* a mis en lumière nombre de faits saillants touchant le secteur riverain et les Commissaires du havre de Toronto (The Toronto Harbour Commissioners –CHT), dont voici les plus importants :

- Organisme portuaire fédéral, la THC ne tire cependant pas ses pouvoirs des lois régissant le réseau de ports et de havres du Canada à l'échelle nationale.

  La THC n'est pas touchée par des lois fédérales comme la *Loi sur l'administration financière*, contrairement aux autres organismes fédéraux et aux sociétés d'État, qui doivent respecter de telles lois dans l'exercice de leurs responsabilités financières. De plus, elle ne relève pas de la législation fédérale visant les évaluations environnementales, pas plus que des lois provinciales analogues, puisqu'il s'agit d'un organisme fédéral.

- Même si la THC est un organisme fédéral, la majorité de ses membres est nommée par le conseil municipal de Toronto; à l'heure actuelle, les trois membres nommés par la ville sont des conseillers de la ville de Toronto. La THC diffère des neuf autres commissions de havres au pays, en ce sens qu'elle peut compter parmi ses membres des édiles municipaux en exercice.

- En dépit de son nom, l'organisme s'occupe de beaucoup plus que du havre de Toronto. Depuis sa création en 1911, il est chargé non seulement d'améliorer les installations et les opérations du Port de Toronto, mais aussi, dans l'intérêt public, de planifier, d'aménager et de gérer les propriétés de la ville dans le secteur riverain.

- Depuis sa constitution en 1911, la THC a procédé à des travaux de remblayage qui ont créé quelque 1 000 hectares

(2 500 acres) de terrain riverain. Aujourd'hui, elle est propriétaire d'environ 485 hectares (1 200 acres) dans le Port et le secteur riverain. Certaines des propriétés actuelles et anciennes de la THC sont vacantes et d'autres sont nettement sous-utilisées. Des terrains sont utilisés pour le transport mais non pour des activités portuaires.

- En même temps, des pressions énormes s'exercent actuellement pour qu'on aménage une bonne partie du secteur riverain, très souvent pour des usages autres que le transport maritime. Ces pressions se font également sentir sur l'industrie, qui est une autre utilisatrice traditionnelle du secteur riverain et une grande créatrice d'emploi.

Malgré les changements remarquables survenus dans le secteur riverain depuis la formation de la THC il y a 78 ans, certains problèmes qui ont amené le Parlement à établir cet organisme ne sont pas encore réglés. En effet, l'accessibilité, la santé et l'environnement, l'exploitation et les besoins du Port, la propriété et l'utilisation des terrains ainsi que l'obligation de rendre compte continuent d'alimenter le débat concernant la vocation actuelle et future du secteur riverain et les meilleures façons de servir l'intérêt public en ce qui concerne son utilisation, son appréciation et son aménagement.

2. Les audiences

En mai et juin 1989, la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto a tenu des audiences sur le rôle, le mandat et les plans d'aménagement de la Toronto Harbour Commissioners. Pendant cinq journées, le Commissaire a entendu un certain nombre d'intervenants, dont les Commissaires mêmes, traiter l'accessibilité, la santé et l'environnement, le Port, la propriété et l'utilisation des terrains, et l'obligation de rendre compte.

La Commission royale a pu également profiter des renseignements et analyses contenus dans les cinq rapports

que lui ont présentés les Groupes de travail. Ces rapports portaient sur des sujets dont certains touchaient, directement ou indirectement, les activités de la THC. De plus, tous les commentaires formulés dans le cadre des audiences relatives à l'aéroport, à la santé et à l'environnement, et à Harbourfront ont permis à la Commission royale de mieux comprendre certains problèmes concernant le rôle, le mandat et les plans d'aménagement de la Toronto Harbour Commissioners.

A. L'accessibilité

Au début du siècle, l'opinion était répandue à Toronto, surtout dans le monde des affaires, que le Port, censé être la porte de Toronto, ne remplissait pas bien cette fonction. En effet, l'accès à la ville par le lac était limité à la fois par l'absence d'installations portuaires modernes et le mauvais état de celles qui existaient. De plus, l'accès terrestre, non seulement au port mais à l'ensemble du secteur riverain, était compliqué par un nombre de passages à niveau qui, dans certaines rues menant à la rive, pouvaient s'étendre sur seize voies ferrées.

Il était évident, dans les mémoires à la Commission, que la résolution de ces problèmes était considérée comme la première étape à franchir avant de s'attaquer à d'autres questions encore plus graves. De plus, en réglant la question de l'accès, on se trouverait en fait à récupérer le secteur riverain au profit de la ville.

Les intervenants ont mentionné à maintes reprises qu'il n'est pas facile d'avoir accès à des endroits comme la flèche de la rue Leslie, le parc Tommy Thompson et Cherry Beach et l'insuffisance des transports publics a aussi été signalée dans plusieurs mémoires. À ce sujet, les intervenants ont suggéré que le service dans des secteurs comme la flèche de la rue Leslie et Cherry Beach, où les stations sont à une certaine distance doit être amélioré. De plus, Cherry Beach n'est pas desservie les fins de semaine.

L'accès public au secteur riverain ou, pour être plus précis, au bord de l'eau, constitue un problème particulièrement important. C'est justement pour assurer pareil accès, comme endroit de récréation ou de plaisance, que la THC a notamment été créée. En conséquence, son plan pour 1912 prévoyait l'aménagement de vastes espaces libres le long du bord de l'eau dans l'ensemble du secteur riverain. Cependant, au fil du temps, on en est venu à croire qu'un libre accès au bord de l'eau n'allait pas de pair avec la sécurité des activités portuaires et industrielles.

De plus, les terrains dans le secteur riverain qui étaient consacrés aux espaces verts et à la récréation passive limitaient la THC dans ses efforts de promotion du développement industriel. Ainsi, l'accès public au secteur riverain a été graduellement réduit en faveur des utilisations maritimes, industrielles et commerciales, et aussi dans l'espoir d'attirer et de retenir l'industrie.

La question de l'accès au bord de l'eau a été longuement débattue pendant les audiences de la Commission royale qui se sont tenues en mai. On a suggéré, entre autres, qu'une bande de sept mètres de large soit réservée le long de l'eau pour assurer au public l'accès au secteur riverain pour des fins récréatives.

Plusieurs questions ont aussi été soulevées au sujet du trafic, par exemple, la facilité avec laquelle l'industrie pouvait acheminer des matières premières aux usines de l'endroit et expédier par la suite les produits finis. Les intervenants étaient préoccupés par la congestion, et ils ont signalé les embouteillages du réseau routier de même que le fait que le trafic industriel n'était peut-être pas compatible avec les autres utilisations éventuelles du secteur comme le logement. Ils ont également fait remarquer que bien des parties du secteur riverain ne sont ni plaisantes ni sûres pour les piétons et les cyclistes.

Les clubs de voile et les associations récréatives ont dit s'inquiéter du trafic dans le Outer Harbour. Les

augmentations récentes du trafic l'avaient congestionné et l'accès limité au lac Ontario à partir du Outer Harbour créait des risques de collision entre les petites embarcations et les gros navires, plus difficiles à manoeuvrer. On a suggéré la construction d'un canal qui traverserait la flèche de la rue Leslie. On a aussi indiqué que l'ouverture du port de plaisance de la THC risquait d'aggraver la congestion dans le Outer Harbour.

B. La santé et l'environnement

L'étude de la Commission d'enquête, *Continuité et changement*, révèle que les problèmes d'environnement et de santé de cette période ont grandement influencé la création de la THC. Avant la Première Guerre mondiale, on pressentait le danger d'une épidémie à Toronto: le développement industriel, des systèmes d'égouts inadéquats, et des années d'évacuation des eaux d'égout dans la baie Ashbridge's avaient créé une étendue d'eau stagnante qui, au fil des ans, devenait de plus en plus malsaine et dangereuse pour la ville.

Vers le même temps, l'emplacement des installations pour le traitement des eaux usées et l'évacuation des déchets constituait un problème et lorsque la THC a été créée, on prévoyait d'établir une station d'élimination des déchets à l'extrémité est de la baie Ashbridge's. La THC s'est opposée à ce projet parce qu'elle croyait que cela risquerait de compromettre le potentiel industriel du secteur.

Toutefois, la THC a été incapable d'empêcher l'installation de la station de traitement principale du Toronto métropolitain à l'extrémité est de ce qui s'appelle maintenant le Port Industrial District. En outre, la ville de Toronto a construit et, pendant bien des années, a exploité l'incinérateur de la rue Commissionner au beau milieu du district. Ces deux faits ont, évidemment, renforcé l'image du secteur riverain en tant que dépotoir du reste de la ville.

La qualité de l'eau, des sols et de l'atmosphère a été mentionnée par un grand nombre d'intervenants. Les clubs de voile et les associations récréatives, particulièrement les plaisanciers, ont affirmé être très préoccupés par la qualité de l'eau dans l'avant–port. Les adeptes de la planche à voile passent beaucoup de temps dans l'eau et craignent les effets non seulement à court terme mais aussi à long terme sur leur santé de ces séjours prolongés dans l'eau du havre de Toronto.

La question de la qualité des sols s'est posée pendant les audiences sur la THC, lorsque l'on a fait l'historique des travaux d'aménagement dans le Port Industrial District. L'industrie lourde ayant utilisé le district pendant de nombreuses années, les sols ne respectaient peut–être pas les normes environnementales applicables, et la Commission royale a été engagée à les faire analyser.

La qualité des sols dans la flèche de la rue Leslie a également été mentionnée; on a ainsi indiqué à la Commission que, avant les années 1960, la qualité des remblais n'était pas contrôlée. Des années 1960 jusqu'au début des années 1970, on déterminait à la vue et à l'odeur si les matières qui devaient servir de remblai étaient contaminées. Ce test était administré par le personnel de la THC qui contrôlait l'accès aux endroits où il se faisait des travaux de remblayage et on ne peut pas dire qu'il soit tellement probant.

Dans les années 1970, les Commissaires ont accepté de respecter les normes fédérales–provinciales touchant l'évacuation en eau libre des matières draguées dans des étendues d'eau comme le havre. Ces normes, qui sont toujours en usage, ne s'appliquent pas aux matières qui pourraient provenir, par exemple, des terrains de construction, et qui concernent seulement des contaminants considérés comme importants au début des années 1970. Depuis 1988 cependant, des analyses sont effectuées aux excavations qui fourniront les matières de remblayage, mais

elles ne sont pas régulières et se limitent, géographiquement, à la région située au sud de la rue Queen.

La qualité de l'air a été discutée par rapport aux activités industrielles dans le secteur riverain. La Commission royale a été informée qu'une analyse et une surveillance soigneuses des incinérateurs et des industries à l'échelle locale ainsi que de la station génératrice Hearn, si elle était remise en service, aideraient beaucoup à déterminer la toxicité des émissions de gaz. Il est à espérer qu'une telle surveillance se fera conjointement avec l'élimination ou, du moins, avec la réduction des polluants qui sont découverts.

Cette surveillance devrait aussi permettre de déterminer les émissions de gaz qui sont simplement désagréables de celles qui sont dangereuses. Un intervenant a insisté sur le fait que les activités industrielles émettent parfois des vapeurs qui, tout en étant malodorantes, sont inoffensives.

C. Le Port

Pendant les 80 années ou presque depuis la constitution de la THC, les transports maritimes au Port de Toronto ont franchi trois étapes importantes.

L'ouverture du canal Welland a rendu possible et économique la traversée des Grands Lacs par les gros navires. Lorsque cet événement est survenu, la modernisation initiale du Port par la THC était presque terminée; le trafic dans le Port de Toronto, et particulièrement les expéditions de charbon, de céréales et de produits pétroliers, ont nettement augmenté et aidé à stimuler la croissance industrielle dans le secteur riverain.

L'ouverture de la Voie maritime du Saint–Laurent en 1959 a permis aux navires de traverser le réseau hydrographique du Saint–Laurent et des Grands Lacs de bout en bout. La Voie maritime a facilité l'entrée directe du trafic étranger dans le Port de Toronto, et le trafic dans le Port a augmenté au début. Les gains initiaux se sont cependant effrités dans les années 1970 et 1980 pour diverses raisons : l'utilisation

croissante de conteneurs qui étaient de plus en plus souvent déchargés aux ports de Halifax et de Montréal, les propriétaires qui s'efforçaient, par nécessité financière, de réduire les délais de voyage circulaire de leurs navires et, plus récemment, l'utilisation croissante de navires à 4 000 EVP (conteneur équivalent – vingt pieds — mesure de la taille des navires qui est liée à la capacité des conteneurs) qui sont simplement trop gros pour pouvoir emprunter la Voie maritime.

Le Port a également été touché par la perte du trafic charbonnier et pétrolier qu'a occasionnée la fermeture de la station génératrice Hearn; il en a résulté une baisse substantielle du nombre de navires faisant escale au port, lequel est passé de 1 187 en 1967 à 255, le niveau le plus faible jamais atteint, en 1985. En 1988, 315 navires ont mouillé dans le Port de Toronto.

L'adoption par le gouvernement fédéral de politiques qui ont réduit le coût de l'expédition par rail a accru la popularité des ports de l'Est canadien, comme ceux de Montréal et de Halifax, au dépens du Port de Toronto et d'autres ports intérieurs; il est devenu beaucoup moins coûteux pour les expéditeurs de décharger leurs marchandises puis de les expédier par rail plutôt que de suivre le fleuve Saint–Laurent jusqu'aux Grands Lacs. Toronto n'a pas et essentiellement ne pouvait pas jouer un rôle important dans l'évolution de l'industrie du transport maritime sur le plan national et international.

Selon les témoignages entendus aux audiences, le Port de Toronto est bien géré par les Commissaires du havre. Selon la THC, il traite actuellement de quelque 2 millions de tonnes environ (2 205 millions de tonnes) de marchandises diverses par année. L'an dernier, quelque 1,7 million de tonnes (1 874 million de tonnes) de marchandises en vrac, comme les fèves soya, le béton et la canne à sucre, ont été déchargées à des terminaux privés. Environ 300 000 tonnes (330 750 tonnes) de marchandises diverses, essentiellement

des produits d'acier importés, ont été déchargées aux terminaux exploités par la THC.

En même temps, la Commission royale a déterminé que le gros du trafic répond aux besoins des marchés locaux et des industries portuaires, comme la production du béton, le traitement des fèves soya et le raffinage du sucre. Port régional desservant des industries locales spécifiques, le Port de Toronto a un tonnage plus ou moins équivalant à celui du Port de Goderich à l'ouest de Toronto et une variété de marchandises équivalant à celle du Port de Trois-Rivières (Québec).

Même si de nouvelles sources de trafic se matérialisent, il semble peu problable que l'activité du Port de Toronto remonte à son niveau d'antan.

D. La propriété et l'utilisation des terrains

Il y a longtemps que l'on se demande si les terrains dans le secteur riverain de Toronto devraient être des propriétés publiques ou privées. Cette question, qui est liée à la nature et au sens des travaux d'aménagement dans ce secteur, est aussi controversée parce que les Torontois croient depuis tout aussi longtemps que la propriété publique constitue une bonne façon d'assurer dans le secteur riverain un mélange d'utilisations qui corresponde le mieux aux besoins et intérêts du public.

Lors de sa création en 1911, la THC a apporté une solution institutionnelle aux questions de la propriété et de l'utilisation des terrains. Elle regroupait des intervenants clés dans l'exploitation du Port et l'aménagement du secteur riverain : la ville, le gouvernement fédéral et, représentant le monde des affaires, le Toronto Board of Trade. La législation fédérale conférait à la THC le vaste pouvoir "d'acquérir, d'exproprier, de posséder, de vendre, de louer et d'autrement aliéner les propriétés immobilières ... qui seront jugées nécessaires ou opportunes au développement, à l'amélioration, l'entretien et la protection du havre ...".

Une fois constituée, la THC n'a pas tardé à produire un plan d'aménagement du secteur riverain, qui est devenu le plan de 1912. Elle s'est fondée sur ce plan pour planifier l'aménagement du secteur riverain jusqu'à la publication, en 1968, d'un nouveau plan directeur appelé *A Bold Concept for the Redevelopment of the Toronto Waterfront*; comme celui de 1912, le nouveau plan directeur prévoyait de vastes travaux d'aménagement dans le secteur riverain.

Tout en étant différents à un certain nombre d'égards, les deux plans s'inspirent d'un même engagement envers l'aménagement d'un secteur décrit comme étant sous–développé, comme n'ayant pas réalisé son potentiel et comme se prêtant à diverses utilisations, dont industrielles, commerciales et récréatives.

En mars 1988, la THC a publié un troisième document: *Discussion Paper: Port Industrial Area Concept Plan*. Encore une fois, on y exposait un certain nombre d'utilisations possibles des terrains dans le secteur riverain. En annonçant ses audiences publiques, la Commission royale a invité les personnes intéressées à commenter le Concept Plan ainsi que les efforts préalables de la THC pour orienter l'aménagement dans le secteur riverain. En effet, la question des utilisations acceptables des terrains dans le secteur riverain y a été vivement débattue et il est devenu évident que l'aménagement que l'on fait actuellement et que l'on entend faire du secteur riverain préoccupe grandement la collectivité.

D'aucuns se sont demandé dans quelle mesure la THC était apte à garder l'industrie dans le secteur riverain et certains intervenants ont suggéré que la planification du développement industriel dans ce secteur se ferait peut–être mieux à l'échelon de l'administration municipale ou métropolitaine de Toronto.

Un certain nombre d'organismes et de particuliers ont présenté des recommandations en ce qui concerne le Outer Harbour et la flèche de la rue Leslie; les clubs de voile et

d'autres associations récréatives se sont inquiétés de l'effet éventuel de l'ouverture du port de plaisance du Outer Harbour sur le trafic et la congestion. À cet égard, on a suggéré que le nombre de postes d'amarrage du port de plaisance soit ramené de 1 200 à 400, ou que l'aménagement de ce dernier soit arrêté complètement.

Un grand propriétaire dans le Port Industrial Area, Ontario Hydro, a confirmé qu'il était déterminé à préserver la station génératrice Hearn. On a expliqué que, même si la station n'est pas actuellement en exploitation, et qu'il faudrait un certain temps pour la remettre en service, Hydro Ontario l'inclut dans sa capacité de réserve prévue pour la ville de Toronto.

La Commission royale a également reçu, en ce qui concerne l'utilisation des terrains, des conseils qui s'appliquent aux questions soulevées pendant les audiences tenues sur le secteur riverain et la Toronto Harbour Commissionners. Le Groupe de travail sur le logement et les voisinages et le Groupe de travail sur les parcs, les distractions et les aménagements publics ont indiqué que des occasions ne manquent pas de multiplier les utilisations résidentielles et récréatives dans le secteur riverain de Toronto.

Finalement, il est bon de remarquer que, pendant les audiences de la Commission royale, des intervenants ont insisté sur l'importance de la qualité de l'environnement lorsque des décisions sur la planification de l'utilisation des terres sont prises pour le secteur riverain de Metro. La Commission a été engagée à faire analyser des terrains riverains afin de déterminer ceux qui doivent être nettoyés et les utilisations qui conviennent aux conditions particulières à chaque endroit.

E. La responsabilité

La création en 1911 d'un nouvel organisme chargé du havre découlait du moins en partie du fait que divers groupes

s'inquiétaient que personne en particulier n'était responsable de l'exploitation et de la gestion du Port de Toronto et de l'aménagement du secteur riverain de Toronto. Les responsabilités étaient réparties entre un certain nombre d'organismes, dont le conseil municipal et le Harbour Trust. Aucun n'inspirait la confiance nécessaire dans son habilité à servir l'intérêt public en maintenant le secteur riverain et en contrôlant son aménagement. La création d'un organisme totalement nouveau – une commission du havre – semblait être la meilleure façon d'assurer l'aménagement du secteur riverain et du Port de Toronto, tout en permettant un contrôle local et en fixant les responsabilités.

Pendant ses audiences, la Commission royale a beaucoup appris au sujet des responsabilités: à l'heure actuelle, plus de 30 organismes appartenant à quatre paliers de gouvernement — les gouvernements fédéral et provincial, l'administration métropolitaine de Toronto et l'administration de la ville de Toronto — ont compétence pour influencer, à des degrés divers, la planification et l'aménagement du secteur riverain. La multitude des intervenants fait que la coordination a parfois laissé à désirer. En outre, la présence d'organismes spéciaux comme la Toronto Harbour Commissioners, qui ne sont pas directement responsables de leurs actes par l'intermédiaire d'une assemblée élue, a également une incidence de taille sur le contrôle local et l'obligation de rendre des comptes.

Plusieurs intervenants qui ont comparu devant la Commission royale en mai ne sont pas satisfaits de la responsabilité des activités de la Toronto Harbour Commissioners dans le secteur riverain. Des représentants des deux ordres de gouvernement – municipal et fédéral – qui nomment les membres de la THC ont fait remarquer que l'influence réelle que l'un et l'autre de ces paliers gouvernementaux peuvent exercer sur les Commissaires est limitée en pratique.

La *Gazette du Canada*, Partie III attribue au ministre des Transports la responsabilité officielle de la mise en oeuvre de la *Loi sur les commissaires du havre de Toronto (1911)*. Mais, selon les témoignages, l'intérêt que le gouvernement fédéral porte à la THC se limite à la façon dont elle exploite le Port de Toronto, et la *Loi sur les Commissaires du havre* exige seulement que la THC présente un rapport annuel au ministre.

Pour ce qui est des relations entre la THC et la ville, à cause du serment d'office que tous les commissaires doivent prêter, il est apparemment difficile pour les membres nommés par le conseil municipal de représenter les intérêts de la ville lorsqu'ils diffèrent de ceux de la THC.

Les suggestions destinées à rectifier cette situation allaient de l'augmentation du nombre de membres de la THC à son remplacement par un nouvel organisme.

La THC a soulevé la question de la responsabilité aux audiences de juin. Elle n'a pas fait état des comptes officiels qu'elle doit rendre, mais elle a plutôt insisté sur les consultations qu'elle tient et les efforts qu'elle fait, dans le cadre de son processus décisionnel interne, pour parvenir à un consensus avec les divers groupes et particuliers qui se servent du secteur riverain.

Les mémoires soumis à la Commission royale lors des audiences de janvier, février et juin sur le Toronto Island Airport (qui est géré et exploité par la THC) ont laissé une toute autre impression; les membres du secteur de l'aviation générale, des organismes comme la Canadian Owners and Pilots Association et la Harbourfront Residents' Association, et les représentants d'entreprises commerciales installées à l'aéroport ont indiqué à maintes reprises que les consultations de la THC ne sont pas suffisantes ni pertinentes.

La THC a également signalé qu'elle n'avait pu s'entendre avec la ville, après 15 ans de discussions, sur l'utilisation industrielle des terrains dans le secteur riverain. Les

relations avec la ville laissent à désirer, comme le prouve la récente controverse suscitée par l'aménagement du port de plaisance dans la flèche de la rue Leslie.

3. Conclusions et Recommandations

On peut lire dans le rapport de la Commission royale, intitulé *Continuité et changement*, que l'élaboration d'une vision pour le secteur riverain de Toronto en est maintenant à une étape critique. Les cinq jours d'audiences qui ont été tenues sur la Toronto Harbour Commissioners et ses plans d'aménagement ont non seulement confirmé mais renforcé l'opinion que des horizons nouveaux importants peuvent s'ouvrir sur le secteur riverain, à condition cependant que l'on s'entende sur le rôle que le secteur riverain doit jouer dans Metro Toronto et seulement si les changements reflètent l'accord général et la coopération des myriades d'organismes et de groupes intéressés au secteur riverain, et après une consultation intense avec le public.

La Commission royale a toujours été consciente, pendant les audiences, qu'elle est chargée de coordonner les opinions et de bâtir un consensus touchant une vision du secteur riverain de Toronto. Elle se rend compte de ce que représente l'occasion de participer elle–même à l'élaboration d'une telle vision et de rassembler les parties intéressées autour de ce but commun. Les conclusions et recommandations qui suivent, comme toutes celles contenues dans ce rapport, sont soumises afin d'en arriver à ce consensus.

Les mémoires présentés à la Commission royale lors de ses audiences publiques et les recherches entreprises par le personnel de la Commission pour la préparation du rapport *Continuité et changement* lui ont fourni une source considérable d'information sur la THC et sur le Port de Toronto. En résumé :

le Port de Toronto est un port relativement moderne dont les installations ont été améliorées régulièrement au fil des

ans et sa capacité matérielle lui permet de rivaliser vigoureusement avec les autres ports des Grands Lacs. La baisse graduelle du trafic portuaire et la diminution de l'importance relative du Port ne sont d'aucune façon dues à des déficiences au titre de la capacité ou de la qualité des installations portuaires. Les changements qui sont survenus dans l'industrie de l'expédition maritime commerciale signifient que le Port de Toronto n'est plus une destination économique pour les expéditeurs.

La reconnaissance de ce fait et la réduction en conséquence des plans et attentes ne diminueront d'aucune façon l'importance du Port sur le plan local.

La présence d'un port commercial est extrêmement importante pour plusieurs entreprises situées dans le secteur riverain et ailleurs qui reçoivent leurs matières premières et expédient leurs produits par bateau. La plupart des entreprises qui ont le plus besoin du Port possédant leurs propres installations terminales et disposant de suffisamment de terrain pour répondre à leurs besoins prévisibles en matière d'amarrage, il n'est pas du tout évident qu'il faille mettre de côté des terrains considérables pour les opérations commerciales terminales.

En même temps, la stratégie industrielle qui est adoptée pour le Port et les terrains de la THC devra favoriser la diversification économique dans la ville. Ces terrains pourraient devenir, en fait, le site privilégié d'une industrie de pointe, respectueuse de l'environnement, alors que Toronto aborde le XXIe siècle.

Cela étant dit, il faut souligner le fait que des priorités claires et nettes doivent être établies pour désigner les entreprises, ayant besoin des installations portuaires, qui pourraient renforcer la base industrielle de la ville et du secteur riverain tout en améliorant les activités portuaires. Les entreprises qui n'ont pas vraiment besoin d'installations portuaires, mais dont l'activité a un rapport avec l'eau pourraient quand même demeurer dans le Port.

Vu que la qualité de notre environnement préoccupe le public, les terrains de la THC nous donnent aussi une occasion exceptionnelle d'encourager les entreprises dont les opérations ou les produits sont conçus pour protéger et améliorer notre environnement.

En ce qui concerne l'industrie riveraine, il est important de faire la distinction entre les entreprises de production et celles qui s'occupent uniquement de transborder des marchandises dans le Port. Une entreprise de transbordement peut, par exemple, recevoir ou entreposer du sable ou du gravier produit ailleurs. Aussi importantes que soient ces entreprises pour le Port et pour Toronto, il ne faut pas les confondre avec les industries qui emploient une main–d'oeuvre qualifiée et que la ville considère comme si nécessaires à son avenir.

Les plus de 485 hectares (1 200 acres) de terrains de la THC et d'autres terrains publics sous–utilisés au sud de la rue Front nous permettent également de répondre à d'autres besoins pressants, les loisirs et le logement en particulier.

Nombre d'études ont démontré que plus la densité est élevée dans un centre urbain, plus il devient important de fournir à ses habitants des endroits verts et paisibles où ils peuvent s'échapper du bruit, des foules et de la pollution. Située sur le lac Ontario, Toronto peut ajouter l'accès au bord de l'eau et l'appréciation du littoral à son capital récréatif. Les terrains de la THC font partie de ce capital : du Outer Harbour Headland à Cherry Beach ou à la côte nord du Outer Harbour.

Plaisanciers, promeneurs, ornithologues amateurs et baigneurs y trouvent tous leur compte. Une planification prudente et raisonnable permettra de surmonter les conflits entre eux. Toronto a la tradition d'être une collectivité merveilleusement diversifiée à qui il n'est que raisonnable de fournir une vaste gamme d'expériences récréatives.

Aux audiences de la Commission royale tenues en mai, de nombreux intervenants ont réclamé des installations

récréatives supplémentaires et améliorées dans le secteur riverain. Prévoyant que la Commission royale recommanderait des améliorations aux possibilités récréatives du secteur riverain, la THC a présenté aux audiences de juin une proposition selon laquelle elle louerait à la ville, pour 99 ans à 1 $ par année, 44 hectares (109 acres) de terrains au sud de l'avenue Unwin, y compris Cherry Beach, pour qu'elle y aménage un parc.

Le besoin de loisirs n'est pas le seul problème : c'est un fait bien connu et confirmé qu'il n'y a pas suffisamment de logements à prix modique à Toronto. Tout comme la ville doit se préoccuper de l'équilibre entre les emplois du secteur secondaire et ceux du secteur tertiaire, elle doit tenter de rétablir l'équilibre entre les différents types de logements et les catégories de prix. La croyance populaire veut que le logement et l'industrie ne fassent pas bon ménage en particulier au bord de l'eau. Le bruit, la circulation, la poussière, la saleté et les odeurs sont considérés comme autant de raisons de les séparer. Mais cet argument suppose que l'industrie riveraine sera toujours nuisible à la collectivité avoisinante; il ne tient pas compte des cas où l'industrie et le logement vivent en harmonie.

Il ne suffit pas de construire un trottoir au bord de l'eau pour amener la ville au lac; il faut beaucoup plus de flexibilité et d'ingéniosité que cela. Qui plus est, les gens qui travaillent dans ces industries doivent vivre quelque part, et il n'existe aucune raison pour que, avec une planification prudente et la création des zones tampons regroupant des activités d'industrie légère, de vente au détail et de récréation active, le logement et les industries riveraines ne puissent coexister agréablement.

L'environnement constitue un élément vital de toute discussion concernant le logement et le secteur riverain en général. Les terrains eux-mêmes ont été créés à partir de matières déposées dans le havre et le lac et on s'est très peu soucié de la qualité du remblai ou de ses composantes.

Même le fait que les matières utilisées pour remblayer le lac doivent depuis peu respecter des lignes directrices minimales qui ont été élaborées il y a près de vingt ans, n'assure pas la "propreté" du remblai. Simplement, il signifie que le remblai a été analysé et qu'il ne contient pas plus d'une certaine quantité de polluants spécifiques qui pourraient exister dans les matières qui sont draguées de certains sites.

Dans le passé, les industries qui ont été encouragées à s'installer dans le Port et à proximité étaient souvent nocives ou bruyantes; en exploitation jour et nuit, elles émettaient librement des substances dans l'atmosphère, l'eau et les sols, et elles ont probablement exacerbé la contamination des terrains où il y a eu remblayage.

Cependant, il n'est plus suffisant d'admettre l'existence de la pollution et les industries responsables commencent à prendre des mesures importantes en vue d'améliorer l'effet de leurs opérations sur l'environnement. Il faut évaluer la qualité de l'atmosphère, de l'eau et des sols, et s'engager à prendre les mesures correctives qui s'imposent, avant d'arriver à une décision finale concernant l'utilisation des terrains ou de l'eau. Chaque utilisation proposée doit satisfaire à un critère clé : visiblement améliorer l'environnement dans le secteur.

Même si la THC a montré qu'elle était capable d'exploiter un port, (les changements qui seront apportés à sa structure doivent reconnaître cette capacité et la préserver), elle n'a pas fait preuve du même intérêt ni de la même compétence en ce qui concerne la protection de l'environnement ou la planification et l'aménagement des terrains qui ne sont pas directement liés à la fonction portuaire. De plus, elle a rechigné à rendre compte à la municipalité dans l'exercice de ses fonctions de planification et de zonage, et elle s'est généralement considérée comme étant dispensée de la législation fédérale et provinciale sur l'environnement.

Tout cela en dépit du fait que la THC possède dans le secteur riverain beaucoup plus de terrains qui ne servent pas la fonction portuaire que de terrains qui sont utilisés à des fins d'expédition. En tant qu'organisme public, la THC se doit de soumettre toutes ses initiatives concernant aussi bien des terrains portuaires que des terrains non portuaires aux lois et aux règlements destinés à protéger et à améliorer l'environnement.

Dans ces conditions, la Commission fait les recommandations suivantes :

1. Les responsabilités, la compétence et le mandat de la THC touchant l'exploitation du Port de Toronto doivent être clairement séparés de la planification et de l'aménagement des terrains qui ne servent pas la fonction portuaire dans le secteur riverain. La THC doit continuer à exploiter le Port de Toronto pour la ville et dans son intérêt, mais ses attributions doivent s'arrêter là.

2. En plus des changements recommandés ci–dessus dans le mandat de la THC, il existe un besoin d'un contrôle plus étroit de la planification du secteur riverain à l'échelon local et d'une responsabilité plus explicite. Pour ce faire, il faudra apporter des modifications à la *Loi sur les commissaires du havre de Toronto (1911)*. La Commission royale préparera des recommandations plus spécifiques à cet égard.

3. L'espace qui est actuellement requis pour l'exploitation du Port, et les besoins prévisibles en cette matière, doit être déterminé après une analyse plus détaillée. La Commission royale reviendra sur cette question dans la deuxième étape de son travail.

4. Une évaluation environnementale complète de tous les terrains de la THC doit être entreprise immédiatement. Celle–ci doit inclure des analyses de l'atmosphère, de l'eau et des sols, afin que l'on puisse déterminer leur qualité et cerner et mesurer les

contaminants. Elle doit aussi aller de pair avec l'élaboration de nouvelles normes explicites touchant les matières utilisées pour remblayer le lac, et elle doit avoir lieu avant que toute décision importante soit prise concernant l'avenir du Port et des terrains adjacents.

Le respect de l'environnement doit être la base de toute action influant sur l'avenir du secteur riverain afin d'atteindre l'objectif d'un développement durable de l'environnement, ce qui, joint à des efforts concertés en vue de "verdir" le secteur riverain de Toronto, améliorera de façon visible la qualité de l'atmosphère, de l'eau et des sols dans le Port et les terrains adjacents.

Laisser les différentes administrations agir chacune de son côté ne favorisera probablement pas l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie cohérente visant le "verdissement" du secteur riverain. Un cadre de gestion régionale et intergouvernementale, possédant une forte teneur locale, s'impose clairement. Chacune des trois municipalités riveraines doit planifier et approuver ses plans d'aménagement mais en tenant compte de l'effet de ses décisions sur chacune d'elles. Il faut reconnaître que le secteur riverain de Metro Toronto a toujours été et sera toujours le lieu de convergence de toutes les décisions qui sont prises en amont dans le bassin hydrographique.

5. Pour faciliter le degré nécessaire de collaboration et de coordination de la part des administrations intéressées par l'avenir du secteur riverain de Toronto, la Commission royale recommande que les terrains de la THC et les terrains provinciaux adjacents dans le secteur riverain central soient mis en commun pour que les gouvernements de l'Ontario et du Canada puissent conjointement parrainer une évaluation de l'environnement dans ce secteur. Pendant que cette évaluation est en cours, la Commission royale recommande que la province exerce ses pouvoirs en vertu de l'article 3 de la *Loi de 1983 sur l'aménagement du*

territoire et déclare que la province est intéressée, non seulement aux terrains mis en commun mais aussi aux eaux d'amont et aux vallées fluviales du bassin hydrographique de Toronto.

L'évaluation environnementale qui est recommandée ici doit être considérée à la lumière des questions qui influent sur l'environnement et la santé dans toute la région limitée par Carruther's Creek à l'est, Credit River à l'ouest, la moraine Oak Ridges au nord, et le lac au sud. Les éléments de ce bassin sont interdépendants sur les plans tant environnemental qu'économique, et le moment est venu d'allier économie et environnement comme le recommande clairement le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

L'évaluation proposée doit aussi être une prolongation des recherches et des recommandations faites à la Commission royale par le Groupe de travail sur l'environnement et la santé, question faisant l'objet de recommandations dans le chapitre suivant. Une telle évaluation des terrains de la THC et de la province constituera un complément important de deux autres études qui ont été entreprises, la première portant sur la vallée de la Rouge River et la deuxième sur la Lower Don River.

4. Environnement et santé : les enjeux

Le Groupe de travail sur l'environnement et la santé, l'un des cinq groupes créés, en septembre 1988, par le Comité intergouvernemental du secteur riverain, a présenté son rapport intitulé *Environnement et santé* le printemps dernier. L'objet de ce document était de résumer les initiatives et les plans actuels dans le domaine de l'environnement et de la santé, d'examiner les problèmes qu'il faut résoudre pour que le potentiel du secteur riverain de Toronto puisse être exploité au maximum, et de déterminer les possibilités qui pourraient se réaliser s'il y avait une plus grande coordination entre les divers ordres de gouvernement et autorités publiques. De même, l'étude a servi de document de référence et de point de départ pour quatre journées d'audiences sur les questions à régler et les mesures à prendre au sujet de l'environnement et la santé dans le secteur riverain de Toronto.

Dans ce chapitre de son rapport provisoire, la Commission présente les principales préoccupations qui ont été exprimées pendant les audiences, et elle les examine dans le contexte des rapports et études techniques disponibles. Dans bien des cas, la Commission a repris contact avec un grand nombre des intervenants qui ont témoigné aux audiences afin d'obtenir des précisions et d'assurer l'exactitude des données sur certains points. De plus, elle a communiqué avec les fonctionnaires du ministère de l'Environnement de l'Ontario (MEO) qui n'ont pas assisté aux audiences pour s'assurer que leurs préoccupations spécifiques seraient exprimées d'une façon juste et équilibrée.

La Commission présente ensuite un certain nombre de recommandations qui, mises ensemble, constituent un programme de réformes pour l'environnement riverain de Toronto. La Commission croit que les changements qui se sont produits depuis vingt–cinq ans dans le secteur riverain et son bassin hydrographique ont été trop rapides et risquent d'avoir des effets négatifs à long terme sur l'environnement et la santé. En fait, il se peut qu'il n'y ait

pas de solution à certains des problèmes les plus graves comme la contamination des sédiments par les métaux lourds et les matières organiques toxiques.

La Commission est d'avis que le moment est venu de faire le point, de tirer une leçon des erreurs du passé et de mettre en place une fois pour toutes des politiques et techniques qui permettront un aménagement ne présentant que des risques mineurs pour l'environnement et la santé. Ses recommandations sont donc destinées à interrompre le processus de changement de façon à produire ultimement un secteur riverain qui reflétera mieux les principes d'un développement soutenable de l'environnement et de la diversité de l'écosystème.

1. Contexte et enjeux

A. Santé

Un grand nombre des intervenants qui ont témoigné aux audiences publiques de la Commission royale étaient préoccupés, d'une façon ou d'une autre, par l'effet de l'environnement riverain sur leur santé. Ils ont mentionné, par exemple, la qualité de l'eau utilisée pour la consommation et les sports, la contamination du poisson, la pollution atmosphérique, la contamination des sols et le bruit. Le 25 avril 1989, Sarah Miller, représentante de l'Association canadienne du droit de l'environnement a témoigné en ces termes :

> Les rapports des Torontois avec leur secteur riverain sont attristants. Nous ne pouvons plus considérer l'eau qui nous entoure comme une source de renouvellement physique et spirituel. Nous ne voulons plus nager aux plages de notre ville, et 48 p. 100 des gens ont tellement peur des effets sur leur santé de l'eau destinée à la consommation qu'ils achètent de l'eau en bouteille et des filtres à eau.

> Notre eau est devenue pour nous une abstraction, un élément de décor ou une toile de fond. Ce qu'il y a sous la surface est si dérangeant que nous ne voulons pas y penser.

De toute évidence, la santé signifie davantage que l'absence de maladie. Une bonne santé passe aussi par la certitude que nos aliments, notre eau et notre atmosphère sont sains. Les possibilités de récréation active et de relaxation passive dépendent de l'existence d'une vaste gamme d'endroits ouverts accessibles au public. Il fera bon vivre, travailler et jouer dans une ville dont l'apparence et le développement sont satisfaisants et où une certaine continuité avec le passé est préservée. On s'entend généralement pour dire que la capacité d'intervention – se servir de l'information et des pouvoirs dont on dispose pour faire des choix et influencer son environnement – constitue un facteur important dans la promotion de la santé.

Comme définition de la santé, nous avons adopté celle que les gouvernements fédéral et provincial ont récemment acceptée :

> La santé est la mesure dans laquelle une personne ou un groupe de personnes sont capables de réaliser leurs aspirations et de satisfaire leurs besoins d'une part, et de l'autre, de modifier leur environnement ou de faire face aux problèmes que celui–ci pose. La santé est donc une ressource de la vie courante, non une raison de vivre. C'est un concept positif qui souligne les ressources sociales et personnelles tout aussi bien que la capacité physique.

En tentant d'évaluer les liens entre la qualité de l'environnement et la santé humaine dans le secteur riverain de Toronto, nous avons découvert qu'il existe très peu d'information à ce sujet. Nous tentons ci–dessous d'exposer certains des principaux enjeux.

Produits toxiques

En 1985, après avoir examiné plusieurs études touchant l'accumulation de produits chimiques toxiques dans le bassin des Grands Lacs et leurs incidences, la Société royale du Canada et le U.S. National Research Council ont conclu ce qui suit :

> À la lumière des renseignements [à sa disposition], le Comité conclut qu'il existe de fortes raisons de penser que la population humaine vivant dans le bassin des Grands Lacs est exposée à beaucoup plus de produits chimiques toxiques, et accumule beaucoup plus de ces produits, que les habitants d'autres grandes régions de l'Amérique du Nord sur lesquelles il existe des données. [Cité dans "Great Lakes United. A Citizens' Agenda for Restoring Lake Ontario : Report of a Regional Meeting on Lake Ontario Water Quality Issues" (Buffalo : Great Lakes United, August 1988), p. 31].

À l'été de 1988, le Lake Ontario Organizing Network (LOON) a visité 33 collectivités autour du lac Ontario. Il a constaté qu'un nombre écrasant de personnes sont convaincues que le fait de vivre dans le bassin du lac Ontario a un effet négatif sur la santé.

Un exemple local a été donné aux audiences sur l'environnement et la santé, à savoir :

> J'ai été très troublée d'apprendre que quatre mères de ma propre collectivité des îles de Toronto avaient fait analyser leur lait et appris qu'il contenait des niveaux excessifs et dangereux de BPC. Il s'agit de femmes ne mangeant pas de poisson du lac et qui ont des habitudes de vie saines ... [Sarah Miller, Association canadienne du droit de l'environnement, le 25 avril 1989].

Même si nous ne connaissons pas exactement le cheminement des BPC, nous savons qu'il y en a partout dans

notre environnement : dans les sédiments du havre, dans les rivières, dans les émissions des incinérateurs qui brûlent des boues d'épuration, et aux endroits où il y a eu du remblayage.

Les produits toxiques dans le lac Ontario peuvent provenir des stations municipales de traitement des eaux résiduaires, des installations industrielles, des égouts pluviaux (qui se déversent dans le lac directement ou indirectement par la voie des rivières), et de la rivière Niagara. Par conséquent, la charge de contaminants dans les sédiments et les eaux du secteur riverain de Toronto est le résultat de problèmes qui existent dans l'ensemble du lac ainsi qu'à l'échelon local. Il faut donc s'assurer que des mesures correctives et préventives sont prises tant dans le bassin des Grands Lacs que dans la région visée par le plan d'action correctrice pour la région de Toronto (Toronto Remedial Action Plan – RAP).

Le plan de gestion pour les toxiques dans le lac Ontario dans *A Report by the Lake Ontario Toxics Committee of Environment Canada, U–S. Environmental Protection Agency, Ontario Ministry of the Environment and New York State Department of Environmental Conservation (1989)* résumait les grandes questions touchant l'incidence des produits toxiques dans le lac Ontario sur la santé humaine :

1. L'accumulation de certains toxiques (BPC, mirex, chlordane, dioxine, mercure, hexachlorobenzène, DDT et métabolites, et dieldrine) dans certains poissons de sport du lac Ontario atteint des niveaux qui les rendent impropres à la consommation humaine.
2. Les niveaux d'hexachlorobenzène, de DDT et de métabolites et de dieldrine qui se trouvent dans la tranche d'eau ambiante excèdent les normes et critères établis pour protéger la santé humaine.
3. Les toxiques qui se trouvent dans l'eau destinée à la consommation ne dépassent pas les normes établies pour protéger la santé humaine.

4. Il n'existe pas actuellement d'indicateurs directs généralement acceptés concernant l'incidence des toxiques dans le lac Ontario sur la santé humaine.
5. Même si le niveau de certains toxiques posant problème dans le lac Ontario a diminué au cours des deux dernières décennies, il se peut que la courbe se stabilise à un niveau trop élevé.

Il existe peu d'information sur l'incidence des toxiques sur la santé humaine, mais des travaux concluants lient des substances toxiques trouvées dans le lac Ontario à de graves problèmes fauniques. Comme *A Citizens' Agenda for Restoring Lake Ontario* (Page 33) signale :

> Lier les problèmes de reproduction et les difformités du poisson et de la faune à la santé humaine n'est pas une science exacte. Mais il est évident que si les poissons et les animaux sauvages sont malades, l'écosystème ne va pas bien et les êtres humains, qui font partie de cet écosystème, seront probablement touchés eux aussi.

On examine actuellement certains problèmes médicaux dans le bassin des Grands Lacs, et plusieurs études importantes seront publiées à l'automne 1989 :

1. "The Impact of Great Lakes Toxic Chemicals on Human Health – A Working Paper" par le Dr Theo Colborn pour la Direction de l'hygiène du milieu du Canada.
2. "In Sickness and In Health – the State of the Environment of the Great Lakes", projet conjoint de la Conservation Foundation, Washington (D.C.), et de l'Institut de recherches politiques, Ottawa.
3. Un rapport du Groupe de travail sur les toxiques, composé de représentants des ministères fédéraux de l'Environnement, de la Santé nationale et du Bien–être social, et des Pêches et Océans. Ce rapport passera en revue les données qui existent concernant la présence de toxiques dans l'environnement (sédiments, sédiments en

suspension et eau) et leurs effets sur la chaîne alimentaire (poissons, tortues, oiseaux piscivores et êtres humains).

Eau destinée à la consommation

Étant donné le nombre de substances toxiques dans les sédiments et l'eau du lac Ontario, le public est très préoccupé par la qualité de l'eau destinée à la consommation. Les autorités publiques nous assurent que notre eau est bonne à boire. L'eau traitée par les trois principales stations dans Metro Toronto est régulièrement analysée pour la présence de 154 substances dans le cadre du Plan de surveillance de l'eau destinée à la consommation du ministère ontarien de l'Environnement. Il y a eu de rares cas où une ou deux substances ont dépassé les niveaux de concentration prescrits.

Cependant, il n'existe pas suffisamment d'informations sur les effets éventuels de bien des produits chimiques, et tous les produits ne sont pas visés par des lignes directrices. La liste des substances mesurées est continuellement mise à jour de façon à refléter des niveaux de détection réduits, à ajouter de nouveaux produits chimiques et à rayer ceux qui ne sont jamais détectés.

Les dérivés trihalogénés du méthane (THM) proviennent de la combinaison du chlore utilisé pour désinfecter l'eau non traitée avec les micro–éléments qui s'y trouvent déjà. Il faudra pousser plus loin la recherche sur les risques que posent ces dérivés mais, déjà, on est en train d'examiner d'autres méthodes de traitement des eaux, notamment l'ozonation et la filtration au charbon activé.

En réponse aux préoccupations des résidents concernant la qualité de leur eau potable, l'Office de protection environnementale de la ville de Toronto a récemment entrepris une étude qui sera publiée cet automne sous le titre "The Quality of Drinking Water in Toronto : A Comparison

of Tap Water, Water Treated by a Point–of–Use Device, and Bottled Water".

Contamination bactérienne

Les nombreuses mises en garde que l'on trouve sur les plages de la région de Toronto sont un signe tangible de la pollution des eaux l'été. Ces mises en garde sont émises lorsque les colibacilles, qui peuvent causer des maladies gastro–intestinales ou des infections des oreilles ou de la gorge, atteignent des niveaux élevés. Elles sont affichées aux plages qui sont désignées pour la baignade, mais d'autres parties du secteur riverain peuvent présenter des risques pour les adeptes de la planche à voile et les plaisanciers, qui ont aussi un contact direct avec l'eau.

L'incidence de la contamination bactérienne de l'eau sur les activités récréatives dans le secteur riverain a été mentionnée par plusieurs intervenants pendant les audiences publiques sur l'environnement et la santé. Par exemple, un intervenant a commenté que les adeptes de la planche à voile sont très préoccupés par la qualité de l'eau à cause de la nature même de leurs sport. Un autre intervenant a fait remarquer combien il était triste que les résidents d'une ville riveraine n'aient pas accès aux eaux rafraîchissantes du lac pendant les grandes chaleurs.

Pollution atmosphérique

Aux audiences publiques sur l'environnement et la santé, l'organisation appelée Citizens' for a Safe Environment et plusieurs autres associations de résidents ont affirmé craindre que la pollution atmosphérique ne mette leur santé en danger.

La qualité de l'air dans le secteur riverain de Toronto dépend de toutes les sources de pollution qui peuvent exister dans le bassin atmosphérique d'une grande ville : l'oxyde de souffre et d'azote et les hydrocarbures occasionnés par l'industrie et le chauffage domestique; les

particules solides provenant des incinérateurs, des entreprises, des véhicules et des travaux de construction; l'ozone produit par une réaction entre les émanations des véhicules et le soleil; et les contaminants transportés de loin.

Il est important d'examiner la qualité de l'atmosphère dans le secteur riverain de Toronto en particulier pour trois raisons :

1. les dépôts atmosphériques sont une source éventuellement importante quoique mal comprise de polluants pour le bassin hydrographique, les rivières et le lac;
2. le secteur riverain a toujours logé des industries, des stations génératrices et des incinérateurs polluants, tendance qui pourrait fort bien se poursuivre;
3. le secteur riverain, avec l'autoroute Gardiner et le boulevard Lakeshore, est déjà un couloir de circulation important, et des aménagements de haute densité le long des rives à Toronto et à Etobicoke, sur les terrains ferroviaires, et dans le St. Lawrence Square augmenteront encore la circulation routière.

Le rapport intitulé *Toronto: State of the Environment* (City of Toronto, Department of Public Health, May 1988) a conclu que la qualité de l'air ambiant dans la ville de Toronto est généralement satisfaisante. Lorsqu'ils existent, les critères sont habituellement respectés en ce qui concerne les polluants conventionnels (oxyde de carbone, dioxyde d'azote, anhydride sulphureux, ozone, et particules totales en suspension). Des réductions ont été réalisées dans les émanations de toutes les sources, sauf des véhicules, qui sont à la hausse.

Comparativement aux autres collectivités ontariennes, Toronto possède les concentrations annuelles moyennes les plus élevées d'oxyde de carbone, d'oxyde d'azote, et de particules respirables. Certains polluants, particulièrement l'ozone, dépassent souvent les niveaux prescrits. Exemple frappant, en juillet 1988, les niveaux d'ozone étaient si élevés

que le ministère ontarien de l'Environnement a averti les résidents de Toronto et de bien d'autres municipalités de ne pas faire de l'exercice à l'extérieur, et il a conseillé aux personnes souffrant de maladies respiratoires et aux personnes âgées de ne pas sortir.

Quoique les émissions des véhicules soient la source la plus importante de polluants atmosphériques dans les villes, il existe d'autres sources, réelles et éventuelles, dans le secteur riverain dont il faut tenir aussi compte.

La principale station de traitement des eaux résiduaires est dotée d'un incinérateur qui brûle approximativement 73 000 tonnes de boues d'épuration par année. Il y a peu d'information sur les produits chimiques présents dans ces émissions et dans la cendre volante produite par l'incinérateur.

Après avoir étudié le cheminement et la durée de vie dans l'environnement des produits chimiques éventuellement dangereux contenus dans les émissions des incinérateurs de boues d'épuration, le Board of Health de la ville de Toronto en 1987 a conclu que les données sont incomplètes dans le cas de bien des substances et que le cheminement des produits chimiques est mal compris. Par conséquent, il est difficile de faire la distinction entre la contribution des produits chimiques émis par les incinérateurs et celle d'autres polluants dans l'écosystème. Il existe également peu d'information concernant l'effet à long terme des polluants à de faibles niveaux de concentration.

Il a été proposé de construire les installations de génération d'énergie suivantes dans le secteur riverain de Toronto :

1. Une centrale à vapeur brûlant des déchets, qui serait construite au bas de la rue Cherry; il s'agit d'un projet de la ville qui sera maintenant étudié par Metro dans le cadre de son plan d'évaluation de l'effet des déchets solides sur l'environnement (Solid Waste Environmental

Assessment Plan – SWEAP); on étudie actuellement l'incidence de cette proposition sur l'environnement.

2. Une station transformant les déchets en énergie de la Trintek Systems Inc., qui serait construite à l'angle de l'avenue Bouchelle et de la rue Commissioners, et dont l'effet sur l'environnement est à l'étude.
3. Une installation produisant de la vapeur à partir de gaz, dont la construction est proposée par la Toronto and District Heating Corporation.
4. Une chaufferie au gaz (Trigen District Heating Plant) qui serait située sur la propriété Hearn et alimenterait les terrains ferroviaires du district de Trigen.
5. La station thermale Hearn n'est pas en exploitation depuis 1983; cependant, Ontario Hydro prévoit sa remise en marche prochaine et elle serait alimentée au gaz ou au charbon.

Ce serait d'une grande utilité si un groupe ou un organisme pouvait examiner l'effet éventuel de ces projets sur l'environnement, la législation et les lignes de conduite existantes qui régissent et contrôlent les émissions atmosphériques. Il y aurait lieu d'effectuer ces études et aussi d'évaluer l'effet individuel et cumulatif de telles sources de pollution atmosphérique sur l'environnement riverain.

L'Office de protection de l'environnement de la ville de Toronto prévoit d'entreprendre une étude pour déterminer si les niveaux de toxiques atmosphériques dans la ville de Toronto présentent un risque pour la santé humaine.

Contamination des sols

Une grande partie du sol dans le secteur riverain central est contaminée, dans certains cas parce que le remblai original l'était, dans d'autres à cause des activités industrielles et des fuites. L'Office de protection de l'environnement de la ville de Toronto dresse un répertoire des endroits à Toronto où

les sols peuvent s'être détériorés par suite de certaines utilisations. La prochaine étape consistera à établir un rapport entre des utilisations spécifiques et la contamination. Cette information sera inestimable lorsqu'il s'agira de déterminer les endroits où les changements proposés dans les utilisations pourraient poser problème, de même que la qualité probable des matières qui seront utilisées dans des projets de remblayage.

L'organisme The Toronto Harbour Commissioners exige la désaffectation des sites chaque fois qu'il y a un changement dans les utilisations de ses terrains. Elle applique *les lignes directrices touchant la désaffectation et le nettoyage des terrains en Ontario* publiées par le ministère ontarien de l'Environnement (Direction de la gestion des déchets) en février 1989. Ces lignes directrices servent à différentes catégories d'utilisation de terrains :

1. les utilisations industrielles et commerciales
2. les utilisations résidentielles, les parcs et les terrains agricoles.

En général, les critères de nettoyage sont plus stricts dans le cas des terrains qui serviront à des fins résidentielles, à des parcs ou à des utilisations agricoles que dans celui des terrains à vocation industrielle ou commerciale. À l'heure actuelle, la THC exige que les opérations de nettoyage respectent les normes industrielles et commerciales.

Bruit

Les intervenants aux audiences publiques de la Commission royale ont commenté le bruit produit par le Toronto Island Airport, l'autoroute Gardiner, le boulevard Lakeshore, les chemins de fer et les industries. Le cas du Toronto Island Airport est examiné au chapitre 1 du présent rapport. Cependant, la Commission n'a pas encore eu l'occasion de se pencher sur le bruit général produit par d'autres sources le long du secteur riverain.

Conclusions

Nous avons examiné un certain nombre de questions liées à la santé dans le secteur riverain. Nous avons constaté une insuffisance générale de renseignements sur les liens entre la dégradation de l'environnement et la santé. Des recherches sont en cours dans nombre des domaines que nous avons cernés, et leurs résultats seront publiés en grande partie à l'automne de 1989.

La Commission royale prévoit de poursuivre son examen de la santé dans le secteur riverain à l'automne de 1989. Son programme de travail inclura donc, un examen des renseignements existants sur l'effet sur la santé de la dégradation de l'environnement dans le secteur riverain de Toronto.

En lançant ce programme de travail, la Commission consultera les représentants des gouvernements fédéral et provincial, de Metro Toronto, des départements municipaux responsables de la santé, de la planification et de l'environnement et des organismes non gouvernementaux portant un intérêt spécial au secteur.

B. Remblayage

Comme le Groupe de travail sur l'environnement et la santé l'a indiqué dans son rapport, des travaux de remblayage considérables ont déjà eu lieu dans le secteur riverain de Toronto. Presque tous les terrains situés au sud de la rue Front sont faits de remblais. Au cours des 90 dernières années environ, la Toronto Harbour Commissioners (THC) a créé plus de 1 011 hectares (2 500 acres) de terrain. Depuis les années 1970, le remblayage s'est surtout fait pour des installations récréatives comme des ports de plaisance et des clubs de voile. Par exemple, le Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority (MTRCA) a construit les parcs Colonel Samuel Smith, Humber Bay, Ashbridge's Bay et Bluffer's, et il en planifie d'autres comme les parcs Marie Curtis et East Point. De plus, le MTRCA a entrepris des

travaux de remblayage le long de l'escarpement à Scarborough, pour renforcer le rivage et prévenir l'érosion. D'autres projets comprennent le port de plaisance de la THC qui est en voie de construction dans le Outer Harbour et qui pourra éventuellement accueillir 1 200 voiliers et embarcations à moteur.

Parmi les autres projets de remblayage actuellement à l'étude, on compte : un bassin de régates de calibre olympique qui serait situé dans la baie Humber et devrait exiger environ un million de camionnées de remblai sur une période de cinq ans; et Expo 2000, exposition universelle qui se tiendrait surtout à Exhibition Place et à la Place de l'Ontario et exigerait des travaux de remblayage à des fins commerciales, récréatives et autres.

Le ministère de l'Environnement et le MTRCA ont effectué de nombreuses études en vue de déterminer les effets du remblayage sur la qualité de l'eau près du littoral à Toronto, et particulièrement sur sa teneur en nutriments, en métaux lourds et en oligo–éléments. À cet égard, les plongeurs ont observé, sur la face active des remblais, des écoulements de turbidité produisant une accumulation de sédiments fins au fond du lac et dans les bassins des ports de plaisance créés par les travaux de remblai. À certains endroits, ces accumulations sont emportées par les turbulences de l'hiver; à d'autres, cependant, là où l'échange avec les eaux du lac est moins important, comme dans la baie Humber, les contaminants ne sont pas transportés au large. Par conséquent, les travaux de remblayage peuvent devenir une source de pollution locale et éventuellement contaminer la chaîne alimentaire.

Cependant, sauf dans les environs immédiats des endroits où il s'est fait du remblayage, des effets sérieux n'ont pas été mesurés. Les dépassements de polluants étaient généralement inférieurs à ceux qui avaient été relevés près d'autres sources de contamination comme les stations locales de traitement d'eaux résiduaires, les tributaires et les

égoûts pluviaux. À cet égard, le ministère de l'Environnement a signalé que les analyses et interprétations d'aussi petits volumes d'eau pour la présence de composés à faible solubilité comme les métaux lourds et les oligo–éléments sont trompeuses. Comme solution de rechange, il a analysé les solides en suspension par centrifuge, affirmant qu'une technique semblable permet de déterminer avec plus de certitude la présence ou l'absence de tels polluants. Cette analyse a clairement révélé que, si les travaux de remblai n'ont eu qu'une incidence limitée sur la qualité de l'eau de surface, ils contribuent à la contamination globale des sédiments, et pourraient éventuellement nuire à la chaîne alimentaire.

Le seul point favorable qui ressort de toute cette étude des métaux lourds et des oligo–éléments est peut–être que, comme nous l'avons déjà mentionné, ces contaminants sont peu solubles dans l'eau. Cela veut dire qu'ils sont présents dans l'eau sur des particules de matières solides en suspension, tandis que les substances comme le sel se dissolvent dans l'eau.

De plus, les toxiques ont tendance à se déposer et à s'unir aux sédiments, ce qui, d'une façon, est avantageux. C'est sûrement pourquoi l'eau du robinet à Toronto, qui provient des Grands Lacs, est bonne à boire. Cependant, comme nous l'avons noté ci–dessus, une fois que les métaux lourds et les toxiques font partie des sédiments, ils peuvent être incorporés dans la chaîne alimentaire.

Avant les années 1980, les agences de protection de l'environnement n'analysaient pas rigoureusement le remblai, pas plus qu'elles ne surveillaient l'incidence des travaux de remblayage. En 1979, cependant, ells ont commencé à inspecter à la vue et à l'odeur le remblai qui était destiné à la flèche de la rue Leslie. (Trow Hydrology Consultants Ltd. 1987. *Final Report A – Quality of Fill Deposited at Leslie Street Spit 1963– 1986*. Rédigé pour le ministère de l'Environnement). En 1982, le ministère de

l'Environnement a lancé son Programme d'assurance de la qualité du remblai (Lakefill Quality Assurance Program – LQAP), qui était fondé sur des lignes directrices régissant la qualité chimique du remblai. En 1987, il a commandé une étude de la qualité du remblai déposé dans la flèche de la rue Leslie entre 1963 et 1986. Les résultats méritent d'être cités.

Si l'on compare les résultats chimiques des échantillons aux lignes directrices adoptées en 1982 dans le cadre du LQAP, il semble que la qualité du remblai ne satisfait généralement pas aux critères, à l'exception des sables placés de façon hydraulique qui ne les dépassent que légèrement ... Les lignes directrices du ministère de l'Environnement sur la qualité des remblais désignent quatre (4) substances : le mercure (Hg), les biphényles polychlorés (BPC), le plomb (Pb), et le cadmium (Cd) à titre de substances chimiques prioritaires (High Priority Chemical Parameters – HPCP). Toute concentration excédentaire de l'une ou l'autre de ces substances rend une matière impropre au remblayage. Trente–neuf des cinquante–quatre échantillons analysés dépassaient les critères pour l'une des substances indiquées ou plus. Des quinze autres échantillons, sept dépassaient ces critères à l'égard des substances exigeant un "contrôle sévère ... Seulement deux échantillons ... étaient conformes aux lignes directrices du ministère de l'Environnement" [Trow Hydrology Consultants Ltd. 1987. *Final Report A – Quality of Fill Deposited at Leslie Street Spit 1963–1986*. Rédigé pour le ministère de l'Environnement].

Toutefois, le rapport ajoutait que

> ... avec l'introduction des inspections visuelles et olfactives en 1979 et la mise en oeuvre du programme d'assurance de la qualité des remblais, les dépassements des substances chimiques ont généralement diminué, sauf pour ce qui est du chrome, du cuivre et des solides volatils.[Ibid.]

Par suite de ces résultats, le ministère de l'Environnement a déterminé qu'un contrôle plus strict de la qualité des remblais s'imposait. Le MTRCA a été prié d'élaborer un programme de contrôle qui serait à la fois pratique et respectueux de l'environnement. Après mûre réflexion, il a produit *The Manual for Improved Lakefill Quality Control Program* (décembre 1988), révisé les 27 janvier 1989 et 14 mars 1989. Le programme qui a remplacé le LQAP du Ministère est intérimaire et doit être appliqué par le MTRCA et réglementé par le Ministère. Le ministre de l'Environnement l'a approuvé dans une lettre datée du 28 juin 1988 (annexe A). W.A. McLean, gestionnaire général du MTRCA, a expliqué le programme à la Commission comme suit :

> Toutes les matières tirées des sites qui produisent plus de 200m3 de remblai doivent être analysées avant d'être transportées au lieu de remblayage. Les matières qui respectent les lignes directrices touchant les déversements en eau libre sont acceptées. Celles qui respectent les lignes directrices applicables aux utilisations restreintes (parcs) sont acheminées aux sites protégés, s'il y en a, après avoir subi un traitement au lixiviat. Les matières qui conviennent seulement aux lieux restreints sont placées dans de tels lieux s'il y en a. Celles qui ne respectent pas les lignes directrices sont rejetées. L'attention du ministère de l'Environnement est attirée sur les matières sérieusement contaminées. [W.A. McLean, The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, le 2 mai 1989.]

Ce programme intérimaire présente un inconvénient de taille, parce qu'il est impossible d'entreprendre des analyses des sols qui soient suffisamment poussées pour déceler la présence de tous les oligo–éléments qui pourraient se trouver dans un lieu susceptible de fournir des remblais. Une fois déposées dans un lac, ces matières pourraient s'accumuler et contaminer la chaîne alimentaire. Qui plus

est, le service de surveillance et d'application du ministère de l'Environnement manque de crédibilité parce qu'il ne possède pas les ressources et les fonds nécessaires pour assurer une surveillance soutenue; par exemple, il faut des mois avant de recevoir les résultats des analyses de laboratoire. Il se peut donc que des matières contaminées soient utilisées et qu'il soit impossible par la suite de les récupérer ou de prendre des mesures correctives.

Le fait que le programme actuel est intérimaire nous semble inquiétant; en fait, le ministère de l'Environnement a entrepris de le réviser et il prévoit de tenir des audiences publiques plus tard cette année. De nombreux citoyens ont informé la Commission qu'ils étaient préoccupés par la poursuite des travaux de remblai en l'absence d'une politique approuvée, et ils l'ont engagée à prendre des mesures d'urgence à cet égard. Il n'est pas nécessaire d'analyser le remblai provenant des sites qui devraient produire moins de 200m3 de matières, même si elles sont susceptibles d'être sérieusement contaminées.

La Commission reconnaît que la qualité du remblai maintenant déposé dans le littoral du lac Ontario s'est nettement améliorée depuis quelques années, et elle félicite la THC pour sa récente décision d'utiliser, à la flèche de la rue Leslie uniquement du remblai qui respecte les lignes directrices les plus strictes du MTRCA concernant les déversements en eau libre. De plus, elle reconnaît que la politique du ministère de l'Environnement concernant les travaux de remblai améliorera sûrement les aspects techniques et logistiques des travaux de remblayage. Cependant, il reste d'autres grands problèmes à régler, dont nombre sont liés aux travaux de remblai. Par exemple :

1. Les transformations considérables qu'ont connues les rives du lac Ontario ont modifié les processus côtiers naturels et occasionné l'accumulation de contaminants dans les sédiments. Antérieurement, de tels polluants auraient été transportés au large. Par exemple, le

ministère de l'Environnement (ministère de l'Environnement. 1985. *Historical Development and Quality of the Toronto Waterfront Sediments – Part 1*) est d'avis que l'accumulation de sédiments contaminés dans la partie sud-est de la baie Humber indique que l'action réduite des vagues et des courants et la diminution possible des amoncellements de sables littoraux clairs de l'est maintiennent la contamination. La construction de la flèche de la rue Leslie pourrait en être la cause principale.

2. Un autre rapport récent (Doug Wilkins. *Fishable Swimmable Drinkable – Report to Ruth Grier MPP. On the Condition of Etobicoke's Waterways* : Ontario New Democrats, 1988, p. 25) conclut que :

> Les travaux de remblayage sont une source directe de contamination, mais pire encore, ils modifient les processus côtiers qui, en temps normal, éloignent du rivage, en les dispersant, les déchets provenant d'autres sources. Conséquemment, les endroits où il s'est fait des travaux de remblayage favorisent la pollution ...

3. Il n'y a eu aucune évaluation globale des effets cumulatifs des travaux de remblayage qui ont été effectués dans le secteur riverain de Toronto, par exemple, les rapports entre les contaminants près de la station principale de traitement d'eaux résiduaires et les travaux de remblayage à la flèche de la rue Leslie, et les sédiments dans la baie Humber. L'incidence des travaux, le cas échéant, est évaluée sur une base individuelle et, à la longue, l'environnement peut être sérieusement endommagé. Le Comité consultatif d'Ontario sur les évaluations environnementales a exprimé très clairement sa position dans le rapport qu'il a présenté au ministère de l'Environnement concernant une demande en vue de désigner le réaménagement des

terrains dans le secteur des motels à Etobicoke. La troisième recommandation disait ceci :

> Le gouvernement provincial doit jouer un rôle actif afin d'assurer la coordination du réaménagement des terrains dans le secteur des motels avec les autres projets de réaménagement du secteur riverain à Etobicoke et l'agglomération torontoise en général. Cette coordination doit faire en sorte que les effets cumulatifs sur l'environnement et la planification sont pleinement pris en considération. [Ontario Environmental Assessment Advisory Committee. 1988. *Request for Designation of Redevelopment of the Motel Strip Lands in the City of Etobicoke*. Rapport no 33 au ministre de l'Environnement (1988) p. 18]

4. Les différents endroits où les sols pourraient être mis n'ont pas été généralement recensés ni évalués, quoique la ville de Toronto se propose d'étudier la question.

5. Il n'y a eu aucune évaluation quantitative permettant de déterminer s'il y a suffisamment de remblai propre dans la ville de Toronto pour appuyer des projets qui sont à l'étude comme le bassin olympique ou Expo 2000. Comme l'a affirmé Sarah Miller :

> Actuellement, il n'y a pas suffisamment de remblai pour tous les travaux. La THC a dû interrompre le remblayage de la flèche, et elle attend d'obtenir des remblais pour le port de plaisance du Outer Harbour avant d'octroyer les baux promis. [Canada. Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Audiences publiques : transcription, Vol. 18 Tor RCFTW. 25, avril 1989, p. 25]

6. Le ministre de l'Environnement n'a pas produit de déclaration définitive en ce qui concerne les lignes directrices touchant la qualité des sédiments, ni proposé

de solutions acceptables au problème des polluants locaux, même si le Ministère se penche actuellement sur cette question. Plus précisément, le Ministère et les autres agences de protection de l'environnement ne savent pas encore comment traiter les polluants locaux, c'est-à-dire quand et comment il faut les enlever, les recouvrir, les limiter, ou les inactiver de toute autre façon. Ces lignes directrices s'ajouteraient à celles qui touchent les déversements en eau libre du matériel dragué.

7. On n'a pas mis en place de processus permettant de déterminer la valeur des attraits publics perdus. Comme le Groupe de travail sur l'environnement et la santé l'a expliqué dans le rapport qu'il a présenté à la Commission royale :

> Bien que le remblayage se trouve souvent à allonger le rivage, il nuit au littoral adjacent, ou alors le terrain nouvellement immergé supprime ou cache une partie de la superficie de l'eau. Ainsi, un attrait public disparaît (lorsque le remblayage fait reculer la ligne du rivage) ou perd de la valeur (lorsqu'on fait émerger un terrain tout près). [*Environnement et santé*, p. 63.]

8. Enfin, la Commission juge très pertinente la position du Comité consultatif sur les évaluations environnementales concernant les travaux de remblayage effectués dans le cadre du réaménagement du secteur des motels.

> De l'avis du Comité, le processus d'approbation existant ne garantit pas que les répercussions environnementales associées à la qualité et à la composition du remblai seront suffisamment étudiées. En particulier, la province ne possède actuellement aucune norme réglementaire spécifique touchant la qualité du remblai, et les lignes directrices existantes ne couvrent pas la pleine gamme de contaminants qui pourraient

s'y trouver. Le Comité note que le ministère de l'Environnement, en réponse aux préoccupations visant les lacunes du processus d'approbation du remblai, achève actuellement d'élaborer un énoncé principe à cet égard. En plus, la mesure où un projet sera examiné est laissée à la discrétion du MTRCA qui, en l'occurrence, sera tout probablement le propriétaire des terrains créés par les travaux de remblai. Cette situation a porté le public à mettre en question l'objectivité du processus d'approbation. [Ontario Environmental Assessment Advisory Committee. 1988. *Request for Designation of Redevelopment of the Motel Strip Lands in the City of Etobicoke*. Rapport no 33 au ministre de l'Environnement. (1988), p. 15.]

Recommandations

La Commission reconnaît que les travaux de remblayage effectués dans le secteur riverain de Toronto au cours des 25 dernières années ont apporté des avantages considérables au public, y compris des ports de plaisance, une gamme diversifiée d'occasions de récréation passive, un habitat amélioré pour les poissons et les animaux sauvages, et un accès global aux rives du lac Ontario. Mais ils ont aussi occasionné des changements environnementaux, dont certains pourraient causer de graves dommages à long terme.

La Commission est d'avis que le moment est venu d'évaluer soigneusement toutes les conséquences du remblayage. Étant donné que les travaux au parc Colonel Samuel Smith s'achèveront probablement cette année, que la flèche de la rue Leslie doit être terminée d'ici deux ou trois ans, et que la THC se servira seulement de remblais qui respectent les critères les plus stricts du MTRCA concernant les déversements en eau libre, la Commission recommande :

1. Qu'un moratoire soit imposé sur tous les nouveaux travaux de remblai jusqu'à ce qu'une ligne de conduite générale soit élaborée. Cette dernière tiendra compte de l'examen qu'effectue actuellement le ministère de l'Environnement relativement aux méthodes de travail et de contrôle de la qualité utilisées à tous les endroits où il se fait du remblayage, de toute ligne directrice concernant la qualité des sédiments qu'il pourra élaborer et de ses réactions aux points qui sont soulevés ci–dessus. En recommandant ce moratoire, la Commission est consciente qu'il pourrait s'avérer nécessaire de faire des exceptions dans le cas de projets extraordinaires. Un processus d'exemption devra donc être établi conjointement par les ministères fédéral et provincial de l'Environnement et faire l'objet de consultations et d'examens publics.

2. En ce qui concerne les projets qui sont en cours comme l'aménagement du parc Colonel Samuel Smith, il faut suivre l'exemple de la THC et utiliser seulement des remblais qui respectent les lignes directrices les plus strictes du MTRCA visant les déversements en eau libre.

3. Une fois que le moratoire aura été levé, la Commission recommande que l'effet sur l'environnement de tous les travaux de remblayage, y compris ceux qui sont faits dans le cadre des projets de réaménagement du secteur privé, soit évalué en profondeur, en vertu de la *Loi de l'Ontario sur l'évaluation de l'environnement*, du processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) (révisé), ou de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, renforcée de façon que toutes les préoccupations environnementales soient prises en considération (le lecteur est prié de consulter le chapitre traitant des deux lois en question).

C. Incidences sur le bassin hydrographique

Les scientifiques et les gestionnaires de la qualité de l'eau s'entendent pour dire que des activités comme le remblayage et le dragage causent beaucoup moins de contamination que les tributaires ou les stations de traitement d'eaux résiduaires et les égouts pluviaux et de trop–plein (unitaires) qui se déversent directement dans le bassin hydrographique. En effet, le centre de documentation de la Commission déborde de rapports gouvernementaux confirmant que ces effluents sont la source de contamination la plus importante pour ce qui est de l'eau, des sédiments et des organismes biotiques près des rives du lac Ontario. Par exemple :

1. Six cent vingt–quatre égouts de décharge d'eaux pluviales se déversant dans la rivière Humber ont été recensés au sud de l'avenue Steeles dans le cadre de la stratégie de gestion du bassin hydrographique de la région de Toronto (Toronto Area Watershed Management Strategy – TAWMS). Une étude bactériologique effectuée en 1983 a conclu que les densités de bactéries dépassaient les objectifs provinciaux (Provincial Water Quality Objectives – PWQO) à 93 p. 100 des stations où il y avait eu des prélèvements lorsque le temps était sec et à toutes les stations lorsqu'il y avait des précipitations. Il y avait fréquemment des niveaux excédentaires de cadmium, de cuivre, de zinc, de plomb, de phosphore et de BPC. En trois semaines, des palourdes placées dans des cages sur toute la longueur de la rivière Humber avaient accumulé des niveaux décelables de BPC et de DDE (sous–produit du DDT). La contamination était plus élevée aux égouts qui desservaient des terrains essentiellement industriels. La fréquence des "fuites" observées indiquait que le déversement illicite de contaminants dans les égouts pluviaux est une pratique

répandue. [Doug Wilkins, *Fishable, Swimmable, Drinkable*, p. 3]

2. On a découvert que la qualité de l'eau du ruisseau Mimico, également étudiée dans le cadre de TAWMS, était encore plus médiocre que celle de la rivière Humber. Cela est dû au fait qu'une plus grande partie de son bassin est urbanisé, avec le résultat qu'il contient plus d'eaux résiduaires. Lorsqu'il pleut, les bactéries, le phosphore, les particules solides en suspension, le cadmium, le cuivre, le plomb et le zinc dépassent tous les PWQO. Des oligo–éléments se trouvaient plus fréquemment dans le ruisseau Mimico que dans les autres cours d'eau de Toronto. [Ibid, p. 3]

3. La rivière Don, la rivière Humber, la station de traitement d'eaux résiduaires Humber et les égouts pluviaux sont les sources les plus évidentes qui ont un effet marqué sur la qualité des sédiments locaux. [Ministère ontarien de l'Environnement. *Historical Development and Quality of the Toronto Waterfront Sediments* – Part 1. (1988), p. 60]

4. Les eaux d'égout ont aggravé presque tous les problèmes liés à la qualité de l'eau dans le secteur riverain de Toronto. Les endroits les plus touchés sont les plages, à cause des bactéries déposées à proximité. Les égouts pluviaux servent aussi à transporter les polluants qui s'accumulent sur les terrains par suite des activités industrielles et domestiques et des dépôts atmosphériques de sources tant locales qu'éloignées. Par conséquent, ils contribuent à la dégradation générale du secteur riverain et aux problèmes posés par la contamination des sédiments, les pressions exercées sur les espèces aquatiques, et la destruction des habitats." [Environnement Canada, Environnement Ontario. Ministre des Ressources naturelles, et MTRCA. 1988. *Metro Toronto Remedial Action Plan – Environmental Conditions and Problem Definition*. (1988), p. 13]

Même si les tributaires ont été étudiés à n'en plus finir, les travaux de nettoyage laissent à désirer. Pour le Torontois typique, cela signifie tout simplement qu'il ne peut pas profiter des plages de sa ville pour se baigner, situation qu'il trouve particulièrement frustrante pour deux raisons. Premièrement, ce n'est pas comme s'il n'existait pas de solutions; les gestionnaires des ressources et les spécialistes de la lutte contre la pollution s'entendent généralement pour dire que la plupart des problèmes peuvent être réglés localement, au moyen de techniques existantes. Deuxièmement, on s'étonne de ce que les responsables des nouveaux projets d'aménagement ou de réaménagement ne soient pas tenus d'utiliser les dernières techniques de lutte contre la pollution.

D'après les descriptions du rapport TAWMS concernant la rivière Humber et du rapport de Doug Wilkins à l'intention de Ruth Grier, les méthodes non structurales comprennent : un nettoyage plus fréquent des puisards et le contrôle des excréments d'animaux, du transport de sédiments aux chantiers de construction, du débit de ruissellement aux nouveaux projets d'aménagement et de réaménagement, de l'érosion des rives et des vallées, et de la contamination provenant de pratiques agricoles en amont.

D'après les rapports, les mesures structurales comprennent : la construction de bassins de retenue pouvant contenir les eaux des égouts unitaires; la séparation de toutes les sources d'eaux–vannes des égouts pluviaux; la dérivation des eaux des égouts pluviaux les plus contaminés vers les stations de traitement; la désinfection des tributaires ayant des niveaux de bactéries élevés, et la construction d'installations de retenue pouvant contenir les premières précipitations, qui sont les plus contaminées.

Comme l'a affirmé Sarah Miller lorsqu'elle a exprimé son opinion sur les moyens à prendre pour permettre le réaménagement sans pour autant s'imposer les dernières méthodes technologiques du contrôle de la pollution :

> Même si nous avons l'occasion aujourd'hui de modifier nos comportements polluants, nos entreprises continuent le plus souvent de déverser directement leurs eaux résiduaires dans le lac, comme s'était le cas au XIXe siècle. Cela ne fera qu'empirer la contamination des sédiments, qui est déjà importante à l'extrémité nord–ouest du havre (devant les logements de Harbourfront). Ces sédiments contiennent les concentrations les plus élevées de BPC dans tout le havre. Cet été, Toronto dépensera 500 000 $ pour essayer de garder les plages de Centre Island ouvertes quelques journées de plus. On construira un diffuseur qui sera activé par les eaux de la rivière Don. Il se mettra en marche après les tempêtes, créant un courant qui poussera les eaux boueuses de contamination bactérienne provenant des excréments humains au large des plages de Centre Island et transférera le problème au lac Ontario. Est–ce une solution? En pratique, la dilution est toujours la méthode préférée pour remédier à la pollution. [Sarah Miller, Association canadienne du droit de l'environnement, le 25 avril 1989]

Pour être juste, on a fait quelques tentatives pour traiter les polluants à la source. Par exemple, au parc Colonel Samuel Smith, le MTRCA prévoit de rectifier le cours d'un égout pluvial, qui auparavant se vidait directement dans le lac Ontario. Il installera un bassin de décantation et un dispositif de ramassage qui nettoieront l'eau de l'égout et l'empêcheront de pénétrer dans l'aire du parc où mouillent les bateaux. Toutefois, de tels cas sont l'exception plutôt que la règle.

À cet égard, la Commission a appris qu'il n'existe aucune ligne directrice régissant la gestion de la qualité des eaux pluviales en Ontario, quoique les ministères de

l'Environnement et des Ressources naturelles soient en train d'en rédiger une.

Plans d'action (Remedial Action Planning)

Ce ne sont pas les plans destinés à nettoyer le bassin hydrographique de Metro Toronto qui manquent. En 1985, la Commission internationale mixte a annoncé qu'elle élaborerait un Remedial Action Plan (RAP) qui comprendrait des consultations politiques et déboucherait sur la réalisation d'un consensus entre les diverses personnes intéressées. Le plan RAP devait être arrêté en décembre 1986.

En réponse aux demandes incessantes du public pour que l'on contrôle la pollution dans le secteur riverain, la ville de Toronto a lancé son propre plan d'action, le Waterfront Remedial Action Plan (WRAP), en 1985.

Comme l'a expliqué Sarah Miller :

> Cette décision était excitante parce qu'elle a permis à la ville d'abandonner l'approche passive qu'elle avait été obligée d'adopter dans le secteur riverain. Le plan a été mis en oeuvre par un petit groupe d'écologistes, subséquemment appelé le Comité du WRAP, qui a reçu une petite subvention à cette fin. En une année de travail suivi, ce comité a examiné toutes les études et données à sa disposition, a analysé les solutions de rechange et a produit un rapport. En novembre et décembre 1986, il a tenu quatre réunions communautaires pendant lesquelles il a recueilli des données supplémentaires du public ... Le Comité du WRAP a produit ... ce qui est toujours un plan viable et détaillé pour le nettoyage du secteur riverain de Toronto. Malheureusement, il est plus ou moins resté lettre morte.[Ibid.]

En ce qui concerne le WRAP, le conseiller Dale Martin a dit:

> Pour ce qui est du WRAP élaboré par la ville de Toronto, je ne peux que l'entériner, qu'embrasser avec enthousiasme ses prémisses, ses principes, son approche écologique ... et ses conclusions. Je crois que c'est le maximum que peut faire un profane comme moi. On a implanté un processus qui a donné lieu, selon moi, à une série très cohérente de recommandations. Il s'agit maintenant de donner suite à ces recommandations, non de lancer un autre exercice de planification à long terme. [Dale Martin, conseiller, ville de Toronto, le 4 mai 1989.]

Malgré les lacunes que peut contenir le plan de la ville de Toronto (par exemple, les gouvernements et les industries ne se sont pas engagés à faire du nettoyage), la Commission appuie ses principes et ses objectifs, et elle félicite particulièrement les personnes qui ont travaillé avec conviction et sincérité pour régler les problèmes posés de longue date par la contamination de l'eau, des sédiments et des organismes biotiques.

Entre temps, le gouvernement du Canada et de l'Ontario sont toujours en train d'élaborer leur propre plan d'action, dont la version préliminaire doit maintenant être soumise à l'examen du public avant le 30 juin 1990. Cependant, le CMI pourrait ne pas lui donner son approbation finale avant 1992, et même plus tard.

Doug Andrews, coordonnateur du plan, en a décrit les détails à la Commission, y compris l'objet du plan, les modalités d'établissement et le rôle des comités consultatifs technique et public, la façon dont les mesures correctives seront évaluées et les priorités établies; les méthodes d'élaboration du document préliminaire, les délais, les modalités de mise en oeuvre, etc. Voici certains points saillants :

> ... Le plan RAP a pour objet de coordonner l'apport de tous ces organismes ainsi que les initiatives

d'amélioration de l'environnement qui sont prises aux échelons municipal, provincial et fédéral.

... À Toronto, le plan est grosso modo fondé sur les délais, la région géographique et la participation des citoyens et des organismes. Il construit sur les efforts du passé et prévoit non seulement l'élaboration d'un plan, ce que nous faisons à l'heure actuelle, mais aussi sa mise en oeuvre, et il se poursuivra jusqu'à ce que la restauration soit terminée. Il s'étendra donc non sur un an ou deux mais sur plusieurs décennies.

... En élaborant le plan, nous devrons examiner nos options puis établir nos priorités et choisir les mesures que nous prendrons d'abord parce que vous savez comme moi ce qu'il en coûtera pour assainir le secteur riverain. Il est peu probable que nous ayons assez d'argent pour tout faire en même temps et changer les choses du jour au lendemain. Nous devons donc établir des priorités à long terme afin qu'une approche cohérente puisse produire la restauration finale.

... Le plan préliminaire, qui est dû à la fin de l'été, prévoit des discussions avec le comité consultatif public et le comité consultatif technique, afin que nous puissions commencer à déterminer nos priorités, les questions que nous n'étudierons pas, et les aspects de nos programmes qui laissent à désirer et qui sont susceptibles d'amélioration. Ces discussions nous permettront aussi d'examiner de nouvelles solutions innovatrices. Nous devrons ensuite faire le point, calculer le coût des différentes solutions envisagées et établir notre calendrier ... Et nous devrons commencer à pressentir les organismes qui feront le travail. Il ne suffit pas, comme dans le cas du WRAP, de produire un

rapport. Il faut obtenir l'engagement des gens qui feront le travail.

... L'équipe du plan prévoit d'avoir terminé la rédaction de son rapport préliminaire vers la fin de cette année ou au début de l'an prochain. À ce moment, elle aura produit ce qu'elle considère comme la version qui tient le plus compte des suggestions du comité consultatif public et du comité consultatif technique, qui l'examineront et confirmeront l'exactitude des données qu'elle contient ... Cette version sera ensuite soumise à l'examen du grand public, c'est–à–dire des gens qui ont choisi de ne pas participer à cet exercice, pour qu'ils la commentent...Pendant cet examen public, l'équipe du RAP entamera la coordination de la négociation des engagements parce que des appels d'offres ne peuvent être lancés tant que ces engagements n'auront pas été obtenus. [Doug Andrews, coordinateur, Metro Toronto Remedial Action Plan, le 4 mai 1989.]

Elizabeth Dowdeswell, d'Environnement Canada, a indiqué que le plan fédéral–provincial est un bon exemple :

... d'une approche innovatrice dans l'application d'une méthode d'aménagement écologique et d'un environnement durable ... C'est un processus remarquable dont nous apprenons beaucoup. Ce qui le rend encore plus remarquable c'est que les États–Unis participent à cinq projets. Ainsi, si vous songez aux nombreux organismes qu'il faut mettre à contribution à Toronto seulement, vous pouvez vous imaginer ce qu'il en est lorsque vous essayez d'obtenir la collaboration d'un autre pays ... Nous ne savons pas si nous réussirons. Nous ne sommes qu'à mi–chemin dans le processus ... Nous savons, toutefois, que le procédé en vaut la peine et mérite

> tout le temps et les efforts que nous devrons y consacrer. [Elizabeth Dowdeswell, directrice de la région d'Ontario d'Environnement Canada, le 2 mai 1989.]

L'objection qui est la plus souvent formulée concernant le plan fédéral–provincial peut s'exprimer en quelques mots, à savoir : la frustration d'avoir à attendre les résultats d'une autre étude, lorsque le WRAP de la ville de Toronto, la TAWMS et d'autres études de drainage urbain ont déjà cerné le problème et présenté des recommandations pertinentes. Pourquoi ne pas se servir de ces enquêtes comme point de départ plutôt que de lancer une autre étude longue et coûteuse concernant le même secteur riverain?

D'autres citoyens sont complètement frustrés par l'indifférence et l'inertie bureaucratiques qui semblent d'une façon ou d'une autre entourer le processus. Par exemple, pendant l'élaboration du plan RAP, les agences de protection de l'environnement continuent d'évaluer et d'approuver de nouveaux projets d'aménagement comme si de rien n'était. Comme nous l'avons déjà noté, on n'insiste pas sur l'utilisation des techniques les plus efficaces et les plus économiques possible, même si de telles techniques sont prévues par toutes les études et seront sûrement exigées par le public dans le cadre du plan fédéral–provincial pour Metro Toronto.

La Commission a aussi été informé que le processus de participation publique n'avance pas. Ruth Grier, députée provinciale de Etobicoke–Lakeshore, exprime bien ce sentiment :

> ... évidemment, les plans d'action correctrice ont été le point de rencontre des gouvernements fédéral et provincial dans ce processus de coopération et de consultation, et j'étais l'une de ceux qui croyaient que ces plans étaient prometteurs et qu'ils nous permettraient de nous attaquer à certains problèmes.

> Et je suis déçue de constater que le processus semble s'être enlisé ... [Ruth Grier, le 26 avril 1989.]

Elle a ajouté :

> ... malheureusement, toutes les personnes qui dressent le plan d'action correctrice ont la tâche quasi impossible de redéfinir pour elles–mêmes quels seront les critères et les principes ... Par conséquent, elles doivent toutes subir un très long apprentissage et se faire une idée de ce que sera leur rôle, ce qui les a un peu retardées dans leurs efforts pour déterminer le travail qui doit être fait et la façon dont il doit l'être ... Je veux dire que le public est bien plus avancé que le gouvernement dans sa compréhension, tant de l'urgence de la tâche que des mesures qui doivent être prises. [Ibid.]

Cependant, Ruth Grier estimait :

> ... que le public s'impliquerait davantage et serait beaucoup plus intéressé si les gouvernements fédéral et provincial lui présentaient une série de solutions possibles en lui disant : "Voici ce que nous voulons faire pour nettoyer le secteur riverain. Donnez–nous votre idée là–dessus. Voici notre plan. Voici quand nous comptons le mettre en oeuvre. Qu'en pensez–vous?" Vous obtiendriez alors toutes sortes de suggestions. Mais assister à des réunions interminables pour discuter des principes et critères de nettoyage, et certains d'entre nous avons déjà passé par là ... [Ibid.]

D'autres préoccupations ont été communiquées à la Commission concernant le plan fédéral–provincial RAP et elles sont bien consignées dans les transcriptions. Tout compte fait, la Commission ne peut pas s'empêcher de penser qu'en plus d'être une espèce de "mission impossible", le plan fédéral–provincial RAP fournit aux gouvernements et aux politiciens de tous les paliers l'excuse dont ils ont besoin pour retarder la mise en oeuvre de

mesures importantes, dans un contexte véritablement écologique et pratique.

En même temps, la Commission se rend compte du fait que ce plan fait partie des obligations qui incombent au Canada et à l'Ontario en vertu de l'Accord relatif à la qualité des eaux dans les Grands Lacs. De plus, elle est bien consciente qu'il faudra prendre des mesures substantielles et très coûteuses pour améliorer l'environnement près des rives du lac Ontario, ainsi que pour démêler les responsabilités des différentes agences.

Recommandations

1. La Commission recommande que les ministères fédéral et provincial de l'Environnement élaborent et mettent en oeuvre de toute urgence le plan RAP pour Metro Toronto. À cet égard, des efforts devront être déployés en vue de réduire les délais et d'obtenir la participation du public d'une façon plus efficace que celle qui est envisagée aujourd'hui, en suivant peut–être les suggestions de Ruth Grier.
2. Les organismes de protection de l'environnement responsables devraient prendre les mesures correctives qui sont recommandées à l'égard des bassins hydrographiques étudiés dans le cadre du TAWMS ou d'autres enquêtes, et ne pas attendre l'achèvement du plan RAP de Metro Toronto.
3. Seulement les projets d'aménagement ou de réaménagement qui prévoient l'utilisation des meilleures techniques qu'il est financièrement possible d'utiliser devraient être approuvés pour la région de Toronto.
4. Le moratoire sur le remblayage ne devrait pas être levé tant que le plan RAP de Metro Toronto n'aura pas été approuvé. Des priorités touchant la réduction de la pollution devront donc être établies, les besoins en matière de ressources devront être déterminés, des délais pour la mise en oeuvre des mesures correctives devront être fixés,

des engagements financiers devront être obtenus et les programmes de contrôle et de surveillance devront être confirmés. Toutes ces mesures devront être prises parce qu'il ne serait pas logique d'imposer des protocoles et des lignes directrices qui restreignent le remblayage et le dragage pendant que des eaux contaminées continuent de se déverser dans le secteur riverain.

D. Les zones naturelles, la faune et la flore

Bon nombre de témoignages entendus lors des audiences publiques sur l'environnement et la santé portaient sur l'importance qu'avaient les zones naturelles pour la population ainsi que pour la faune et la flore. Les intervenants ont insisté sur le fait qu'il était urgent de protéger les zones naturelles du secteur riverain et de créer d'autres habitats fauniques si l'occasion s'en présentait. Ils ont parlé de la nécessité d'avoir des espaces verts paisibles, qui se prêtent à la réflexion et à la contemplation et où l'on peut oublier les tensions et les pressions de la vie urbaine et la grisaille du béton. L'accès à des zones naturelles est manifestement essentiel à leur bien–être et à leur santé mentale.

Naturellement, certains peuvent douter qu'il puisse exister de véritables zones naturelles dans une ville. Le Groupe de travail sur l'environnement et la santé a donné un sens large aux zones naturelles : tout en reconnaissant que l'influence des activités humaines se fait sentir un peu partout, il estime qu'il existe dans la ville des endroits qui sont plus sauvages que d'autres, où la gestion est minimale du point de vue de la plantation, de la tonte des gazons, de l'application d'herbicides et d'engrais, où les processus naturels jouent un rôle important dans le façonnement du paysage et où il existe des habitats fauniques.

Ces endroits sont pour la plupart des vestiges du paysage originel du littoral du lac Ontario, comme les terres humides situées aux embouchures de la Rouge et la Humber, ou bien

les bois et les prés littoraux se trouvant dans les îles de Toronto. Il existe aussi des zones plus récentes, récupérées sur le lac, où des collectivités écologiques se développent à la suite de processus naturels de succession, comme sur la flèche de la rue Leslie ou dans certaines parties de la région de Humber Bay Park East.

Il est quelque peu ironique que le remblayage ne soit qu'un demi-succès dans ces derniers cas : il a créé des problèmes écologiques en même temps que des habitats fauniques. D'un côté, il a entraîné la dégradation de l'environnement en raison de la mauvaise qualité des remblais ou des terres draguées, des problèmes de circulation de l'eau et du confinement des sédiments contaminés. De l'autre, la flèche de la rue Leslie est une zone sauvage urbaine unique, et la région de Humber Bay Park East, grâce à une gestion sensible qui encourage les processus naturels, a donné lieu à de précieux habitats fauniques.

La Commission royale ne préconise pas d'autres travaux de remblayage, mais elle reconnaît que ces régions ont contribué quelque peu à remplacer certaines zones d'habitats naturels qui ont disparu du secteur riverain au fil des ans.

Il ressort clairement des témoignages présentés lors des audiences publiques que les zones naturelles qui se trouvent actuellement dans le secteur riverain sont nécessaires à la préservation de nombreuses espèces fauniques qui existent dans la ville, si on sait où et quand regarder.

> Le secteur riverain est une riche zone de transition où se rejoignent l'eau et la terre. Grâce au lac, on peut voir en une journée une plus grande variété d'oiseaux à Toronto que dans les régions boisées situées plus au nord. Le littoral du lac Ontario abrite de nombreuses colonies d'oiseaux pendant la période de migration. À l'automne, ces derniers s'y arrêtent pour se nourrir, se reposer et s'abriter avant

> d'entreprendre la nuit le long vol qui les mènera de l'autre côté du lac. Au printemps, bon nombre d'entre eux s'y reposent avant de se rendre dans le nord. Par exemple, des centaines de huards s'arrêtent dans des endroits clés du secteur riverain de Toronto au printemps et à l'automne. Toutefois, ce genre d'arrêt peut être profondément perturbé, surtout par le bruit. [Beth Jefferson, Toronto Ornithological Club, le 26 avril 1989]

Il est donc clair que, si nous protégeons les habitats naturels du secteur riverain et en accroissons la variété, nous fournissons non seulement une ressource précieuse aux Torontois, mais aussi un habitat vital aux oiseaux qui se servent des régions éloignées de la ville durant la saison de nidification ou l'hiver.

Bien que l'observation des oiseaux soit le passe–temps qui a connu l'expansion la plus rapide en Amérique du Nord, les divers habitats qui abritent des populations d'oiseaux sont également appréciés notamment pour leurs arbres, leurs fleurs sauvages, leurs grenouilles et leurs papillons. Ils peuvent aussi servir pour d'autres activités :

> La nature en ville est une ressource précieuse pour tous les usagers du secteur riverain : les canotiers, les joggers, les pique–niqueurs, les cyclistes, les photographes, les enfants et les grands–parents, les touristes et les habitants de la région. [Eileen Mayo, Toronto Field Naturalists, le 2 mai 1989.]

Avec l'urbanisation de l'agglomération torontoise et étant donné que les citadins doivent se rendre de plus en plus au nord s'ils veulent s'évader de la ville, les zones naturelles se trouvant dans le secteur riverain même, tout près de la ville, prennent une plus grande valeur. L'ironie du sort veut qu'il existe aujourd'hui moins de zones naturelles alors que davantage de gens aiment plus que jamais être en contact avec la nature.

Le plus important, c'est que le Canada s'est engagé à l'échelle nationale et internationale à protéger la faune et la flore et leurs habitats. Par exemple, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs dispose que les plans d'action correctrice doivent privilégier une démarche écologique pour la restauration et la protection de ce qui est bénéfique, notamment l'habitat du poisson et l'habitat faunique.

Pour adopter une démarche écologique, nous devons examiner les rapports entre les divers éléments : entre le secteur riverain, les cours d'eau et les bassins hydrographiques; entre l'air, la terre et l'eau; entre les espèces fauniques et leurs habitats; entre les activités humaines et l'environnement.

Nombre de répercussions sur les zones naturelles sont dues à l'utilisation des terres avoisinantes. Ainsi, l'urbanisation des bassins hydrographiques compromet la qualité de l'eau et l'habitat aquatique dans les marais et le long du littoral. Les écoulements des eaux de pluie dans le lac contribuent à l'accumulation de polluants et de sédiments dans les eaux littorales. Les mesures destinées à protéger les rives le long du secteur riverain de Scarborough modifient peu à peu l'aspect spectaculaire des falaises, qui doivent leur escarpement et l'absence de végétation à l'érosion par l'action continue des vagues à leur base.

La valeur de toute zone naturelle doit être examinée dans un contexte régional. Par exemple, la rareté croissante des terres humides et d'autres collectivités naturelles le long du littoral du lac Ontario met en évidence la valeur des régions qui restent. Il faut aussi reconnaître l'importance des liaisons qui assurent la continuité de l'habitat entre des zones naturelles, surtout dans le cadre des itinéraires migratoires le long du littoral et en amont.

On a estimé que, entre 1913 et 1980, jusqu'à 89 p. 100 des habitats naturels du littoral et des terres humides le long du secteur riverain de Toronto ont été éliminés. Les

recommandations qui suivent, ont pour but d'aider à s'inspirer d'une démarche environnementale pour obtenir un secteur riverain plus naturel.

Recommandations

Le rapport du Groupe de travail sur l'environnement et la santé donne une description des programmes de conservation actuels et dégage les principaux problèmes qui menacent l'avenir des zones naturelles du secteur riverain. En nous inspirant de cette analyse et de celles d'autres Groupes de travail ainsi que des témoignages présentés lors des audiences publiques sur l'environnement et la santé, nous formulons les recommandations suivantes :

1. Il reste peu de zones naturelles le long du secteur riverain et dans les vallées et les habitats pour la faune autochtone et la faune migratoire deviennent de plus en plus rares et fragmentés. La plupart des zones naturelles figurent dans le répertoire des zones écologiquement importantes mis au point par le MTRCA en 1982. Il faut mettre à jour ce répertoire pour y inclure non seulement les zones naturelles déjà établies mais aussi celles qui, comme certaines parties de la flèche de la rue Leslie et de la région de Humber Bay Park East, sont en train de se transformer et d'acquérir une grande valeur.

Nombre de ces zones sont situées dans des parcs et sont visées par des désignations et des politiques, comme les désignations de zone écologiquement importante et de zone d'impact des vallées, et la politique de zonage des espaces libres énoncée dans les plans officiels, qui semblent assurer une certaine protection. Mais ce n'est pas toujours le cas dans la pratique. La désignation de zone écologiquement importante n'offre aucune protection sur le plan législatif. L'identification des zones d'impact des vallées a principalement pour objet de restreindre l'aménagement des vallées, s'il présente des risques pour l'être humain ou les biens en raison des possibilités d'inondation, de l'instabilité du sol ou de l'érosion. Quant aux zones d'espaces libres, la

politique qui les régit autorise de nombreuses utilisations, par exemple, l'implantation d'installations de loisirs actifs, qui sont incompatibles avec la protection des valeurs naturelles.

De ce fait, les zones naturelles sont sujettes à la dégradation due à toute une gamme d'activités : par exemple, la tonte des gazons et l'application d'herbicides, l'introduction d'espèces non autochtones, l'érosion, la pollution, la création de pistes, les utilisations récréatives incompatibles, les perturbations de nature générale et ainsi de suite. Il faut évaluer ces menaces pour chacune des zones naturelles et établir des plans de gestion propres à assurer leur protection.

La ville de Toronto a pris une initiative encourageante : elle a proposé de créer une zone "Gr", qui permettrait l'aménagement "de terres de conservation, de jardins botaniques et de secteurs réservés à la baignade". Le concept d'un zonage précis destiné à protéger les zones naturelles est valable et mérite d'être exploité.

La Commission royale recommande donc que toutes les zones naturelles le long du secteur riverain soient préservées indéfiniment.

2. Le secteur riverain a besoin d'une "ceinture verte", d'un système intégré reliant l'ensemble du secteur. Pour arriver à ces fins, les autorités publiques devront donner l'exemple sur leurs propres terres, et les propriétaires privés, y compris les industries et les usagers commerciaux, devront être encouragés à leur emboîter le pas. Cela signifie qu'il faudra repenser les aménagements paysagers et que, dans les régions où l'utilisation du sol évolue, les promoteurs devront intégrer des éléments paysagers naturels dans les zones accessibles au public. Ainsi, tout nouvel aménagement devra contribuer à la ceinture verte.

Une ceinture verte le long du secteur riverain non seulement présente des avantages pour l'habitat faunique et les animaux migrateurs, mais offre aussi des expériences

récréatives enrichissantes, ajoute à la beauté du panorama et améliore les conditions microclimatiques.

La Commission royale recommande donc la création d'une "ceinture verte" continue d'habitats fauniques le long du secteur riverain. Ce serait une combinaison de zones naturelles, de zones naturalisées plus récentes situées dans des parcs publics, des terrains industriels et commerciaux, des haies le long d'étroites bandes où l'espace est limité et des jardins sauvages dans les quartiers résidentiels.

3. De nombreux parcs le long du secteur riverain actuellement sont aménagés de façon classique; ils pourraient comporter des zones naturalisées, c'est–à–dire des endroits où une méthode écologique de plantation et de gestion favorise la succession naturelle de manière à créer un habitat faunique.

Certes, les parcs aménagés conviennent dans de nombreux endroits, mais à certains autres, il n'est pas esthétique ou pratique d'avoir des hectares de pelouse. En fait, les pratiques d'entretien horticole, selon lesquelles il faut appliquer des herbicides et des engrais pour que les pelouses et les arbres d'agrément restent verts, vont à l'encontre du concept de l'environnement sain, surtout aux alentours du lac, où il y a des risques de pollution de l'eau.

La naturalisation de certains endroits le long du secteur riverain, si elle est bien conçue, peut non seulement créer des habitats fauniques, mais aussi offrir des espaces libres beaucoup plus intéressants pour toutes sortes d'utilisations. On en voit quelques exemples dans le secteur riverain, par exemple certaines parties de la région de Humber Bay Park East et la raffinerie de Petro–Canada (à Mississauga). Ailleurs en Ontario, il existe des programmes de naturalisation à North York, à Oakville et à Ottawa. En Europe, surtout en Grande–Bretagne et en Hollande, l'aménagement de parcs écologiques faisant partie de systèmes d'espaces libres urbains est un fait bien établi.

La Commission royale recommande que la naturalisation soit adoptée dans tout projet d'aménagement des parcs sur le secteur riverain.

4. La flèche de la rue Leslie est la seule région accessible du secteur riverain de Toronto qui soit suffisamment grande et sauvage pour mériter la définition de zone sauvage urbaine. Elle abrite une variété étonnante d'espèces végétales et animales, dont un certain nombre d'éléments rares. Durant sa courte histoire (son aménagement a commencé en 1959), la flèche a été colonisée par près de 300 espèces de plantes vasculaires; elle attire de nombreux oiseaux migrateurs pendant l'hiver et la saison de nidification (266 espèces ont été dénombrées en 1984).

Bien que la flèche de la rue Leslie présente une valeur unique en tant que refuge faunique et ressource récréative spéciale, le MTRCA prévoit y aménager un centre d'interprétation, des aires de stationnement et des clubs de voile. Cela veut dire qu'il faudra procéder à du remblayage, détruire une zone écologiquement importante, créer des routes d'accès et des terrains de stationnement pour 400 voitures et bouleverser l'isthme de la flèche, qui fait actuellement fonction de zone tampon entre la terre ferme et les zones sauvages.

L'avenir de l'ensemble du Outer Harbour est incertain. La récente proposition de la THC de transférer à la ville de Toronto 44 hectares (109 acres) situés sur la rive nord (y compris le parc Cherry Beach) offre des possibilités pour diverses utilisations récréatives. Cependant, on est très inquiet des effets que le nouveau port de plaisance de la THC pourrait avoir sur les activités des naturalistes, des membres des clubs nautiques de la région et des amateurs de planche à voile.

Comme il est mentionné plus loin dans ce chapitre, dans la partie sur l'accès du public, il faudra réévaluer entièrement les activités et les besoins récréatifs et éducatifs dans l'ensemble de la région du Outer Harbour. Le MTRCA, la

ville de Toronto et la THC devront veiller à répartir les clubs nautiques, le centre d'interprétation et les terrains de stationnement sur la rive nord, dans la région du nouveau port de plaisance et au bas de la flèche, de manière à ce que la flèche de la rue Leslie demeure une zone sauvage urbaine.

La Commission royale recommande donc que la flèche de la rue Leslie soit reconnue comme zone urbaine sauvage et qu'elle soit protégée. Dans ce contexte, par "zone sauvage urbaine" nous entendons toute étendue de terre où prédomine les processus naturels et où la population peut, sans voiture, avoir des loisirs non structurés, spontanés et à peu de frais et être en contact avec la nature.

5. La vallée de la Rouge est reliée au secteur riverain par la rivière et les marécages situés à son embouchure. Une bonne gestion des écoulements urbains dans le bassin hydrographique est essentielle non seulement pour protéger l'environnement de la vallée mais aussi pour empêcher une plus grande détérioration du secteur riverain.

La protection de la vallée de la Rouge et des plateaux adjacents pourra inspirer la restauration d'autres vallées comme celle de la Don ou de la Humber. Par contre, si l'on ne fait rien pour protéger la vallée de la Rouge, celle–ci pourrait devenir comme ces autres vallées.

La vallée de la Rouge a un impressionnant profil écologique : de nombreuses espèces rares, de précieuses aires de frai, une grande route migratoire pour les oiseaux, de vastes terres humides, la plus grande forêt continue de Metro, 16 régions écologiquement importantes, dont trois sont désignées "zones naturelles non protégées importantes" dans la zone carolinienne, la plage et le système fluvial les plus propres de la région, un riche patrimoine archéologique et culturel, pour ne citer que quelques exemples.

La vallée de la Rouge jouit aussi d'un grand appui politique : le gouvernement fédéral a engagé 10 millions de dollars pour aider à créer un parc à caractère patrimonial, les quatre conseils municipaux de la région (Scarborough,

Markham, Pickering et Whitchurch–Stouffville) ayant voté à l'unanimité en faveur de la création d'un parc. Toutefois, le gouvernement provincial, qui possède environ 75 p. 100 de la région proposée pour le parc, n'a pas encore précisé sa position.

La vallée de la Rouge et les plateaux connexes sont gravement menacés, notamment par le projet provincial de construire un corridor de transport dans la région de l'est et le projet d'implanter un dépotoir, projet qu'ont relancé récemment les cinq présidents régionaux du Grand Toronto.

D'après le projet de modification du plan officiel de la ville de Scarborough (no 712) pour la Upper Rouge (vallée et plateaux) allant de l'avenue Sheppard à l'avenue Steeles, la majeure partie de la région est désignée comme étant un environnement naturel régional, la portion nord–est étant désignée à des fins rurales. Ces désignations servent manifestement à protéger les valeurs naturelles de la zone, mais elles permettent aussi des utilisations qui peuvent être nuisibles, notamment la construction de routes secondaires et l'aménagement d'installations récréatives dont l'utilisation est inappropriée et intensive.

La vallée de la Rouge est une ressource unique pour la communauté urbaine. Elle représente la dernière occasion de préserver une zone sauvage urbaine importante au coeur du Grand Toronto. La Commission royale recommande donc que la vallée de la Rouge soit protégée en tant que parc naturel à caractère patrimonial. La province devrait donc collaborer rapidement avec le gouvernement fédéral afin de créer un tel parc, comme celui qui est décrit dans la proposition du groupe pour la préservation de la vallée de la Rouge.

La Commission recommande aussi que la ville de Scarborough examine le projet de modification du plan officiel nº 712 pour s'assurer que les genres d'utilisations autorisées et leur portée sont compatibles avec la protection d'un environnement naturel régional.

6. Le MTRCA a aménagé le parc Humber Bay parce qu'il y avait une grave pénurie de parcs publics dans le secteur riverain d'Etobicoke. Celui–ci compte aujourd'hui environ 111 hectares (274 acres) d'espaces libres (y compris le parc Colonel Samuel Bois Smith et les terres connexes, qui restent à aménager), dont le parc Humber Bay représente une grande portion (38 p. 100 du total).

La région de Humber Bay Park East constitue une ressource précieuse pour des activités non structurées telles que la promenade, le jogging, l'observation des oiseaux, les piques–niques, le cerf–volant ou tout simplement la contemplation du lac. Ces activités sont renforcées par les aspects naturels du parc, certaines parties ayant pu devenir un peu sauvage, offrant ainsi un abri à de nombreuses espèces fauniques. C'est un fait bien connu que les eaux littorales sont le lieu de prédilection d'une grande variété d'oiseaux d'eau l'hiver.

Le parc Humber Bay, en tant qu'espace libre de caractère passif, prendra de plus en plus de valeur au fur et à mesure que se développera le secteur riverain d'Etobicoke, surtout compte tenu du projet domiciliaire à forte densité prévu pour le secteur des motels. L'étude sur les aménagements publics du secteur riverain actuellement entreprise pour ce secteur (voir également la partie sur la planification et l'évaluation environnementale plus loin dans ce chapitre) devra comprendre une évaluation détaillée des répercussions probables de l'aménagement sur le parc, et des recommandations pour minimiser les effets nuisibles (par exemple, pour ce qui est de la vue, de la capacité de stationnement, du trafic maritime, du bruit, de la perturbation de la faune et de la flore, de l'impact sur l'habitat aquatique).

Le plus inquiétant dans le cas de la région de Humber Bay Park East, c'est qu'on a proposé d'implanter le "Seaquarium" dans le parc même. Le "Seaquarium" sera une grande attraction touristique : une multitude de

visiteurs se déplaceront pour aller le voir, ce qui veut dire beaucoup de voitures et d'autocars. C'est un projet qui nuira énormément aux utilisations et au caractère actuels de la région de Humber Bay Park East.

La Commission royale recommande que la région de Humber Park East soit protégée pour qu'elle demeure un important espace libre, en prévoyant une combinaison d'activités récréatives spontanées. Le MTRCA devrait rejeter le projet d'installer le "Seaquarium dans le parc, car il est incompatible avec l'utilisation du parc en tant qu'espace libre régional à caractère passif. Par contre, comme il est recommandé dans le rapport nº 4 sur les *Parcs, les distractions et les aménagements publics*, le "Seaquarium" devrait être installé dans le secteur des motels.

E. Préservation des biens culturels

Nombre d'intervenants entendus aux audiences publiques sur l'environnement et la santé ont fait part de leurs préoccupations à l'égard de la protection du patrimoine du secteur riverain. Les besoins sous–jacents qui ont été exprimés dans ces témoignages figurent dans le rapport du Groupe de travail sur l'environnement et la santé et sont bien résumés dans le rapport sur les parcs, les distractions et les aménagements publics :

> Le passé est important : il révèle notre origine, notre état actuel et notre devenir. L'environnement bâti – bâtiments, quartiers et paysages présentant une richesse historique, architecturale et culturelle – nous permet de nous situer. Il nous permet de nous sentir liés à un passé commun et nous aide à conserver notre stabilité mentale et physique dans un monde en rapide évolution. (p. 97)

Le patrimoine du secteur riverain de Toronto a déjà énormément diminué (surtout entre la rue Yonge et la rue Bathurst), mais il en reste encore de nombreux éléments qui peuvent s'intégrer dans les plans futurs pour le secteur si

l'on adopte une démarche sensible et concertée. Toutefois, il y a de nombreux obstacles à surmonter : il existe de graves lacunes et incohérences dans les textes de loi, la définition du terme patrimoine, la répartition des responsabilités en matière de protection et la disponibilitédes ressources. Voici certains des problèmes clés relevés par le Groupe de travail sur l'environnement et la santé :

1. La politique fédérale régissant les bâtiments culturels ne fait qu'encourager et non *imposer* la préservation de bâtiments importants qui sont la propriété du gouvernement fédéral. Les sociétés d'État et les commissions fédérales, comme la Harbourfront et la THC, ne sont pas tenues de respecter cette politique.
2. La *Loi sur les biens culturels de l'Ontario* présente de nombreuses lacunes qui limitent sa capacité de protéger les biens culturels. De plus, la province a soustrait ses propres bâtiments aux dispositions de la Loi. Elle procède actuelle à la révision de sa politique sur les biens culturels afin de créer un cadre lui permettant d'améliorer ses programmes et ses lois.
3. Le ministère de l'Environnement de l'Ontario a établi des lignes directrices concernant la composante biens culturels bâtis. Toutefois, il ne s'agit que de lignes directrices, et leur application dépend de l'évaluation provinciale de l'environnement à un endroit donné.
4. Metro Toronto n'a jamais élaboré de politique du patrimoine, bien que le plan officiel pour l'agglomération torontoise mentionne à plusieurs reprises qu'il est souhaitable d'encourager la préservation des biens culturels.
5. Le plan officiel de la ville de Toronto dispose que "le conseil désignera des immeubles et des lieux d'intérêt historique ou architectural et prendra toutes les mesures nécessaires pour garantir leur préservation". Le Toronto Historical Board tient un inventaire des biens à valeur patrimoniale et a mis au point une stratégie d'évaluation

du patrimoine. Toutefois, dans la pratique, la ville n'a aucun pouvoir pour préserver les bâtiments désignés si leurs propriétaires sont déterminés à les démolir.

6. Les lois et les politiques sont généralement axées sur les bâtiments historiques prestigieux. Toutefois, notre patrimoine comprend aussi des voisinages présentant un intérêt culturel, des quartiers populaires et des bâtiments ordinaires, des liens historiques avec l'environnement bâti, des zones industrielles, des éléments du paysage, tels que les cargos des Grands Lacs, les remorqueurs et les bateaux de pêche, et le littoral lui–même, présent et passé.

Outre ces questions d'ordre général, qui s'appliquent à l'ensemble du secteur riverain, certains endroits et projets particuliers font actuellement l'objet d'une vive attention.

Le patrimoine de la zone industrielle portuaire de la ville de Toronto mérite un examen particulier. Cette région offre de grandes possibilités sur le plan de la préservation des biens culturels, surtout parce qu'une grande partie du vieux secteur riverain situé à l'ouest de la rue Yonge a déjà été rasée. Ce sera un défi unique d'allier les efforts de préservation aux activités modernes dans ce qui reste du secteur portuaire à l'est de la rue Yonge. La THC entreprend en ce moment une étude sur les ressources patrimoniales se trouvant sur ses terres, ce qui devrait permettre une précieuse évaluation de ce qui existe et des possibilités en matière de conservation.

L'avenir du complexe de Canada Malting, actuellement vide, fait l'objet d'un grand débat. Lors des audiences publiques sur l'environnement et la santé, un certain nombre d'intervenants ont préconisé la préservation de l'endroit sous une forme ou sous une autre. Par exemple, le Canada Malting Group, un groupe d'intérêts implanté dans le secteur riverain, a présenté un solide argument en faveur du recyclage du complexe, en proposant la création d'une installation publique comportant des espaces libres, un

musée de la marine, un centre communautaire, une bibliothèque et un espace pour les commerces de détail.

Selon le groupe, ce complexe constitue un élément important de la partie occidentale de Harbourfront, son architecture est saisissante et il nous offre l'occasion rare de reconnaître et de vivre notre histoire industrielle. D'après les résultats d'un sondage envoyé à 2 000 personnes à Harbourfront, 67 p. 100 des 200 répondants étaient en faveur de l'étude de la possibilité de recycler les bâtiments en question.

Par contre, selon la Harbourfront Residents' Association, le complexe de Canada Malting n'a qu'une faible valeur historique, n'est pas unique dans le paysage canadien, est très laid et devrait être démoli. Elle préférerait que l'endroit soit converti en parcs publics afin que les Torontois puissent se rapprocher davantage du bord de l'eau dans un cadre agréable et retiré, chose qui leur est impossible dans la partie orientale suraménagée de Harbourfront.

Beaucoup étaient en faveur du concept d'un musée du patrimoine maritime; différents intervenants ont proposé pour cela plusieurs endroits, dont l'emplacement de Canada Malting, le King's Landing et le Polson Quay.

La Marine Heritage Society a proposé d'implanter dans le secteur riverain une installation pouvant abriter toute une gamme d'éléments : un chantier naval permanent pour la construction de bateaux à valeur patrimoniale, un centre de formation et d'interprétation en matière de patrimoine maritime et un endroit pour les groupes communautaires se spécialisant dans des activités maritimes. L'élément central sera la construction d'un bateau de caractère patrimonial pouvant servir pour divers événements, par exemple pour les célébrations en 1992 du 500e anniversaire de la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb ainsi que du bicentenaire de l'arrivée du gouverneur Simcoe et de l'établissement de York en tant que capitale de l'Ontario. Le bateau pourra aussi naviguer dans le lac Ontario à titre

d'ambassadeur chargé de défendre un environnement propre et d'exhorter la population à mettre fin à la pollution de l'air et de l'eau.

La Lakefront Owners Association et la Lakeshore Ratepayer and Residents Association se sont dites très préoccupées par ce qu'il adviendra de l'hôpital psychiatrique de Lakeshore et des terrains connexes à Etobicoke. Avec le Humber College, le parc Colonel Samuel Bois Smith et l'usine de filtration de Metro située non loin de là, toute cette région peut constituer un ensemble spectaculaire donnant sur le lac.

Les résidents de la région craignent que les grands projets de constructions domiciliaires ne détruisent les valeurs patrimoniales de la région, ne restreignent l'accès du public aux grands espaces libres, n'obstruent la vue du lac et ne troublent la tranquillité du secteur. La Lakefront Owners Association a fait la déclaration suivante :

> La vision que nous avons pour cette terre vieille d'un siècle avec ses espaces libres ressemblant à des parcs, ses bâtiments présentant un intérêt architectural et son cadre médical, c'est sa continuité et sa préservation pour les siècles à venir. [Flora Voisey, le 25 avril 1989.]

Selon l'association, la solution évidente et idéale pour cet endroit est qu'il continue à servir pour des services communautaires, sociaux et de santé, pour l'enseignement, la culture, les sciences et les loisirs maritimes, que ce soit pour les institutions ou le grand public.

Recommandations

1. La province devrait développer et mettre en oeuvre une politique de protection des biens culturels de tout le secteur riverain. Il faut que ce soit un effort concerté auquel participent tous les ordres de gouvernement et le public. En élaborant cette politique, il convient de tenir compte des facteurs suivants :

a) Les possibilités de préserver le patrimoine doivent constituer une priorité dans tous les projets de réaménagement du secteur riverain. Les projets doivent être précis à cet égard pour être approuvés.

b) Le recyclage doit être un élément essentiel. Mais il faut procéder avec doigté afin de ne pas effacer tous les effets de l'âge et de l'utilisation antérieure.

c) Il faut maintenir un sain équilibre entre les anciens éléments et les nouveaux, de façon à préserver la dimension humaine du milieu que ne peut offrir un milieu composé uniquement d'éléments d'une seule période.

d) La définition du patrimoine du secteur riverain doit être vaste, de manière à comprendre non seulement les ouvrages grandioses, mais aussi l'ordinaire, les aspects industriels, le bord de l'eau, les liens historiques, les environs, les quartiers actifs et les différents éléments du patrimoine maritime et industriel.

e) Il y a possibilité d'incorporer le concept des "années du patrimoine". Entre 1991 et 1993, le ministère des Affaires civiques et culturelles envisage la possibilité de commémorer les dates importantes de l'histoire de la province .

f) Il sera essentiel que les administrations publiques, le secteur privé et les groupes bénévoles collaborent et s'engagent davantage pour que la mise en oeuvre de la politique soit couronnée de succès.

2. Le complexe de Canada Malting devrait être sauvegardé en tant qu'élément historique important du secteur riverain.

Cette recommandation est exposée plus en détail dans le chapitre 2 du présent rapport.

3. Il se produit des bouleversements et d'autres sont prévus dans la région d'Etobicoke Lakeshore – aux emplacements de l'hôpital de Lakeshore et du Humber College, de Goodyear, de McGuinness, de Skene's Lane, de Palace Pier et du secteur des motels. La Commission reconnaît

l'importance d'offrir des logements à des prix abordables, mais, au moment du réaménagement, il est essentiel de tenir compte des effets sur les voisinages existants, des possibilités en matière de préservation du patrimoine et du fait qu'une population en pleine expansion a besoin de beaucoup d'espace libre dans le secteur riverain.

En particulier, à l'emplacement de l'hôpital psychiatrique de Lakeshore, il faut faire très attention que les bâtiments d'intérêt historique, les panoramas présentant une beauté et une valeur historique particulières, ainsi que l'accès visuel et physique au secteur riverain, soient protégés dans l'intérêt du public.

La Commission royale recommande donc que les valeurs patrimoniales de l'hôpital psychiatrique de Lakeshore et des terrains connexes soient préservées en s'assurant que les utilisations sur le plan des institutions, de la culture et des loisirs demeurent compatibles.

4. La Commission note avec satisfaction que la THC effectue actuellement une évaluation patrimoniale de la zone portuaire afin de relever et de décrire les éléments importants de l'environnement. La prochaine étape sera de veiller à ce que la protection des biens culturels soit intégrée, d'une manière sensible, dans l'aménagement de la région.

La Commission recommande, à cet égard, que tous les plans qui concernent la zone industrielle portuaire donnent la priorité à la protection des biens culturels.

F. L'accès du public

Le thème qui revenait constamment dans les rapports des Groupes de travail et les témoignages présentés lors des audiences publiques de la Commission royale est qu'il serait souhaitable de prévoir des voies d'accès par lesquelles le public peut se rendre au littoral. Le sens profond des moments passés au bord de l'eau a été résumé par une intervenante parlant au nom de la Roncesvalles–Macdonnell

Residents Association. Elle a présenté son analyse de l'accès du public le long du secteur riverain en ces termes :

> Le bord de l'eau nous permet de jouir de l'espace, de nous situer dans le temps, de nous isoler et d'avoir une certaine perspective. Ses forces résident dans son étendue, son caractère naturel, son absence de complexité. Il apaise, encourage et revigore tous ceux qui recherchent un réconfort le long du littoral. Ainsi, comment les avantages qu'offre le secteur riverain de Toronto ont–ils été renforcés par ceux qui ont planifié et mis en valeur notre si précieuse ressource? [Margaret Cresswell Weber, le 25 avril 1989.]

Les résidents, naturalistes, amateurs de la voile, hommes politiques et personnes handicapées ont tous insisté dans leurs témoignages sur la nécessité d'avoir de meilleures voies d'accès et en plus grand nombre. Cela veut dire qu'il faudra mettre plus d'espaces libres à la disposition du public dans le secteur riverain et lui en faciliter l'accès.

Vu la difficulté croissante de s'évader de la métropole pour aller dans l'arrière–pays rural, de plus en plus de gens se tournent vers le secteur riverain pour se reposer et pour se livrer à des activités récréatives. Il faut que le public ait accès au secteur riverain pour connaître certaines expériences spéciales, comme celles de sentir la fraîche brise du lac un jour d'été, de faire ricocher des pierres dans l'eau, d'observer les canards, de contempler l'horizon lointain ou la ville de loin, de faire évoluer un cerf–volant, de regarder les voiliers et les planches à voile, et, si l'eau est assez propre, de nager dans le lac.

Pour aider les gens à se rendre au bord de l'eau, nous devons prévoir de meilleurs moyens de transport en commun pour tout le monde, y compris les handicapés; examiner la possibilité d'offrir un service de bateau–taxi jusqu'aux installations récréatives; aménager des promenades sûres et agréables à partir des régions situées

au nord de voies des chemins de fer, de l'autoroute Gardiner et du boulevard Lakeshore.

Le concept selon lequel le secteur riverain devrait appartenir à tout le monde est un thème qui se retrouve dans nombre de témoignages entendus lors des audiences publiques. Cette philosophie est reprise par le MTRCA :

> Selon l'optique du MTRCA, telle qu'elle est décrite dans le Greenspace Plan, le secteur riverain est une bande continue de littoral public qui va d'un bout à l'autre de la métropole et à laquelle on a accès à certains noeuds, qui est reliée aux principales vallées par un ensemble de sentiers menant tout droit aux sources, où ils rejoignent le sentier Oak Ridges Moraine, qui est à son tour raccordé au sentier Bruce. [W.A. McLean, MTRCA, le 2 mai 1989.]

Dans plusieurs régions précises, on concentre actuellement une attention spéciale sur les questions ayant trait à l'accès du public. Mentionnons, par exemple, l'emplacement de l'hôpital psychiatrique de Lakeshore/Humber College, le secteur des motels d'Etobicoke, les environs de Parkdale, Harbourfront, le Outer Harbour et les plages de l'est.

Recommandations

Les recommandations suivantes de la Commission royale sont fondées sur les témoignages entendus aux audiences publiques sur l'environnement et la santé, les recommandations mentionnées dans les rapports des Groupes de travail sur l'environnement et la santé, sur le logement et les voisinages, sur l'accès et les déplacements, sur les parcs, les distractions et les aménagements publics, et les questions soulevées dans le rapport n° 6 *Continuité et changement : les enjeux pour le secteur riverain et les commissaires du havre de Toronto.*

La THC a aménagé le Outer Harbour Marina sans trop s'inquiéter des répercussions sur les installations existantes. Elle se rend maintenant compte des possibilités de conflit

qui en ont résulté et elle prépare actuellement une étude sur le sujet, avec la collaboration du MTRCA.

Étant donné l'aménagement du Outer Harbour Marina, les conflits qui peuvent s'aggraver entre les différents usagers de l'eau, la controverse au sujet de l'utilisation de la flèche de la rue Leslie à des fins récréatives et les possibilités de revitalisation et d'aménagement d'espaces libres sur la rive nord (y compris la plage Cherry), il est urgent de revoir les utilisations et les plans actuels et d'élaborer un plan rationnel pour l'ensemble de la région.

De concert avec la ville de Toronto, la THC procède actuellement au rezonage pour le port de plaisance du Outer Harbour. Lors de sa discussion avec le Commissaire durant les audiences publiques du 21 juin 1989, la présidente de la THC, Mme Betty Disero, a fait la déclaration suivante :

> Le conseil de la ville déterminera s'il doit autoriser le zonage et examinera des questions telles que l'accès du public et le nombre de darses et ainsi de suite.

Étant donné ses pouvoirs en matière de zonage et l'offre récente de la THC de lui transférer des terres situées sur la rive nord, y compris le parc de la plage Cherry, la ville de Toronto, avec la collaboration de la THC et du MTRCA, a l'occasion de trouver des solutions originales aux problèmes qui se posent dans la région de Outer Harbour.

Selon certaines propositions, il faudra déménager certains des clubs de voile et le club de planches à voile de la rive nord à la flèche de la rue Leslie, ce qui irait à l'encontre de la protection des valeurs importantes de la flèche en tant que zone sauvage urbaine (voir également la partie sur les zones naturelles).

Par conséquent, la Commission royale recommande que:

1. L'aménagement d'installations récréatives dans la région du Outer Harbour soit gelé, en attendant que soit effectuée

une analyse exhaustive sur la répartition et l'intensité des emplois récréatifs, terrestres et nautiques.

Les amateurs de voile et de planche à voile, pour qui l'avant–port est une ressource irremplaçable, devraient pouvoir s'installer sur la rive nord ou dans le nouveau port de plaisance.

Des centres d'interprétation et des terrains de stationnement devraient être aménagés à la base de la flèche. Aucune voiture particulière ne devrait avoir accès à la flèche de la rue Leslie, sauf pour se rendre à l'Aquatic Park Sailing Club, conformément aux arrangements actuels.

Il conviendrait d'examiner la possibilité d'améliorer les moyens de transport en commun, comme le train sans rail, pour permettre aux personnes âgées, aux handicapés, aux familles ayant de jeunes enfants, et à d'autres membres du public de se rendre facilement à la flèche.

2. On progresse vers l'objectif de la propriété publique du secteur riverain. La ville de Toronto a récemment adopté une politique visant à faire des terres situées le long de la rive des propriétés publiques "dans la mesure du possible" et à les rendre "accessibles au public en tout temps". La ville d'Etobicoke commence à créer un secteur riverain public en passant des ententes avec des promoteurs privés qui demandent l'autorisation d'effectuer des réaménagements dans le secteur riverain. Le MTRCA a regroupé des terres le long de la plus grande partie du littoral de Scarborough.

   Nous sommes conscients que dans certains quartiers, où des propriétés privées s'étendent jusqu'au bord de l'eau, il n'est peut–être pas possible à court terme d'assurer un accès continu au littoral pour le public. Dans ces cas, on pourra provisoirement envisager d'aménager d'agréables points de jonction et voies d'accès jusqu'aux parcs riverains.

La Commission royale recommande que le bord de l'eau dans le secteur riverain de Toronto soit du domaine public. Le transfert à la propriété publique doit être un élément non négociable de tout projet d'aménagement du secteur riverain.

Les pouvoirs publics devraient projeter de vigoureux programmes d'acquisition de terres publiques.

Les municipalités devraient envisager le zonage des propriétés situées au bord de l'[illegible]pour en faire des espaces libres, quelle que soit leur utilisation actuelle, afin de façonner pour l'avenir un secteur riverain qui soit ouvert au public.

Lorsqu'une propriété est mise en vente, la municipalité ou le MTRCA devraient être prêts à l'acheter à sa valeur marchande du moment.

Il faut cesser toute vente de terrains qui sont la propriété des administrations publiques (fédérale, provinciales ou municipales) sur le secteur riverain.

3. Les zones d'espaces libres accessibles au public le long du secteur riverain devront être très larges et accompagnées de marges de recul suffisantes pour être utiles au public. La Commission royale recommande donc que des normes pour la largeur minimale des espaces publics soient établies, et que des marges de recul suffisantes soient fixées pour que le public puisse les utiliser. Les bandes plus étroites devront elles–mêmes offrir des possibilités récréatives et servir de liaisons (pour les promeneurs et les cyclistes) avec les espaces libres plus grands.
4. Les tours d'habitation donnent une vue excellente du secteur riverain aux résidents mais elles peuvent bloquer la vue du public, cacher les espaces libres publics et détruire l'impression d'espace et d'ouverture que le secteur riverain doit donner, et présenter de graves risques pour les oiseaux migrateurs.

   Cela s'est produit dans certaines parties du secteur riverain de Toronto, en particulier à l'est de la rue Yonge.

Il faudra concevoir soigneusement le réaménagement du secteur des motels dans Etobicoke pour éviter des problèmes analogues.

La Commission royale recommande que les tours ne soient pas permises sur le secteur riverain car son aménagement à des fins domiciliaires, commerciales, industrielles ou autres ne devrait pas créer d'obstacles visuels ou physiques au bord de l'eau.

5. Le remblayage le long du littoral actuel crée un nouveau tracé. Il se peut qu'on gagne ainsi de nouveaux espaces libres pour le public, mais l'ancien littoral disparaît, et avec lui disparaissent ses utilisations et ses liens historiques. Ou bien, selon certaines des propositions concernant les Jeux olympiques ou l'Expo 2000, la configuration de la baie Humber serait complètement bouleversée et les nouvelles formations de terre cacheraient les vues sur l'eau et l'horizon qu'offrait l'ancien tracé.

   La Commission royale recommande donc que tout projet de remblayage soit évalué du point de vue des effets qu'il pourrait avoir sur l'accès du public et les utilisations du secteur riverain, de sorte que les ressources existantes ne soient pas détruites.

6. Le secteur riverain représente d'importantes ressources récréatives pour la population régionale, mais il faut aussi protéger les zones environnantes contre toute perturbation excessive due notamment à la circulation et au stationnement. Mentionnons que ces problèmes sont déjà manifestes dans le voisinage des plages de l'est.

   La Commission royale recommande donc que tous les organismes et organisations qui ont des responsabilités dans le secteur riverain mettent leurs efforts en commun pour établir un sain équilibre entre les intérêts régionaux et les intérêts locaux.

7. Les embouteillages que l'on connaît actuellement dans de nombreux parcs riverains pendant les fins de semaine

d'été indiquent clairement qu'il faut trouver une solution. Par exemple, s'il y avait à l'est et à l'ouest des services de traversier jusqu'aux îles de Toronto, les gens n'auraient pas besoin de passer par le centre–ville de Toronto.

Il convient d'améliorer les moyens de transport en commun jusqu'aux installations riveraines. Il faudra renforcer les liens nord–sud et les réseaux est–ouest et en créer de nouveaux. Cela permettra aux personnes sans voiture de se rendre plus facilement au secteur riverain et incitera celles qui ont des voitures à les laisser à la maison. Cela améliorerait le transport public et contribuerait à assainir l'environnement du secteur riverain et de Toronto.

Il y aurait lieu d'examiner s'il ne serait pas possible de créer des services de bateau–taxi et de traversier pour relier les différentes parties du secteur riverain.

8. La santé, telle que définie par le Groupe de travail sur l'environnement et la santé, est plus qu'un bien–être physique. Il est bon de répéter le commentaire fait au début de ce chapitre, concernant une définition plus large de la santé :

> la santé signifie davantage que l'absence de maladie. Une bonne santé passe aussi par la certitude que nos aliments, notre eau et notre atmosphère sont sains. Les possibilités de récréation active et de relaxation passive dépendent de l'existence d'une vaste gamme d'endroits ouverts accessibles au public. Il fera bon vivre, travailler et jouer dans une ville dont l'apparence et le développement sont satisfaisants et où une certaine continuité avec le passé est préservée. On s'entend généralement pour dire que la capacité d'intervention – se servir de l'information et des pouvoirs dont on dispose pour faire des choix et influencer son environnement – constitue un facteur important dans la promotion de la santé.

Si nous voulons que le secteur riverain remplisse son rôle en tant que ressource publique, il doit être aménagé pour

accommoder tous ceux qui désirent y demeurer, y travailler ou le visiter.

La Commission royale recommande donc qu'une plus grande attention soit apportée aux besoins et à la sécurité des groupes fréquemment oubliés, dont les handicapés, les personnes âgées, les femmes et les enfants. Il faudra notamment prévoir des moyens de transport accessibles, des sentiers, des toilettes, des jetées pour la pêche. On peut accroître la sécurité par l'éclairage, des patrouilles (des policiers à cheval cadreraient bien avec le décor des parcs) et une conception bien étudiée. L'aménagement paysager faisant appel aux sens (l'ouïe, l'odorat, le toucher et la vue) crée un environnement plus riche pour les personnes âgées, les handicapés et les enfants, comme pour d'autres groupes.

9. Bon nombre de parcs sont aménagés de la façon traditionnelle caractérisée par des pelouses, des arbres d'essences diverses et des plate–bandes. Ce genre de paysage est utile pour certaines utilisations, par exemple pour les piques–niques familiaux, les jeux non structurés et les festivals, et les jardins spéciaux comme les Rosetta McClain Gardens dans Scarborough qui attirent les foules. Nous devons cependant évaluer certaines solutions de rechange et accroître la gamme des choix.

   Comme la population est de plus en plus sensibilisée aux questions de l'environnement, elle demande davantage de parcs non aménagés, où il n'est pas nécessaire d'utiliser des pesticides, d'arroser les pelouses ou de recourir à des tondeuses consommant de l'énergie et où elle peut connaître un environnement plus intéressant, peuplé de fleurs sauvages et d'oiseaux et d'animaux divers. Le Humber Bay East Park est un bon exemple de parc où des processus naturels ont donné un paysage intéressant.

   Aux audiences publiques sur l'environnement et la santé, plusieurs groupes de naturalistes ont proposé d'aménager une ceinture verte continue le long du secteur riverain

pour relier les habitats fauniques des zones naturelles existantes. Pour ce faire, au moment de réaménager un parc ou d'en créer un nouveau, il faudra en réserver une partie pour la création d'une zone naturelle (ce concept est examiné plus en détail dans la partie sur les zones naturelles).

La Commission royale recommande que les paysages des espaces libres dans le secteur riverain soient plus variés et de plus grande qualité.

G. La participation du public

Les audiences publiques tenues par la Commission royale ont permis aux intéressés de faire part de leurs préoccupations et de leurs espoirs au sujet de l'avenir de leur secteur riverain. Le fait que la population dispose d'un forum pour faire connaître ses vues marque le début de sa participation. De plus, au cours des audiences, la Commission a appris que les gens aimeraient participer de bien d'autres façons.

Étant donné le climat actuel, où la population est extrêmement consciente des problèmes écologiques, les gens veulent s'assurer que les décisions qui sont prises en matière de planification et d'aménagement sont soucieuses de l'environnement, que les gouvernements rendent compte de leurs actions et que l'environnement est sûr et sain. Ils veulent savoir ce qu'ils peuvent faire, chez eux ou au travail, pour aider à améliorer la qualité de l'environnement.

La participation efficace du public dépend de nombreux facteurs et peut se faire de nombreuses façons : il peut s'agir, par exemple, de participer à la prise de décisions; de fournir des renseignements, des conseils et de l'aide juridique; de mettre en oeuvre des programmes d'information à l'intention des adultes et des enfants; d'élaborer des lignes directrices indiquant comment vivre de manière à respecter l'environnement; de mettre en oeuvre des programmes de réhabilitation.

Recommandation

Le rapport du Groupe de travail sur l'environnement et la santé décrit certaines des possibilités qui s'offrent actuellement au public de participer à la planification et à l'aménagement du secteur riverain et présente une analyse d'un certain nombre de problèmes clés qui font généralement échouer les programmes de participation du public. Les recommandations qui suivent s'inspirent de cette analyse et de certaines propositions constructives formulées lors des audiences publiques sur l'environnement et la santé.

Plusieurs intervenants ont exposé le concept d'un centre d'information et de recherche sur le secteur riverain.

Actuellement, le public ne possède ni les ressources, ni les connaissances, ni l'organisation nécessaires pour examiner toute une gamme de questions complexes entourant l'avenir du secteur riverain. Il se trouve donc défavorisé par rapport, entre autres, aux organismes gouvernementaux, au monde des affaires, aux promoteurs, au Comité olympique, ce qui réduit son influence sur les décisions clés. Un centre pour la défense du secteur riverain permettra aux intéressés de se tenir au courant des problèmes, de communiquer les uns avec les autres, de mettre au point des positions efficaces et de surveiller la mise en oeuvre des plans.

La Commission royale recommande donc la création d'un centre pour la défense du secteur riverain qui ferait fonction de centre d'information, de recherche et de documentation ouvert au poublic. Voici comment ils envisagent le rôle et le fonctionnement d'un tel centre :

- Le centre sera doté d'une bibliothèque/centre de documentation possédant l'équipement nécessaire pour faire de la recherche, publiera des bulletins et organisera des colloques, aidera les résidents à rédiger des communications pour faire connaître leur position, facilitera la liaison entre les groupes et fournira des conseils juridiques.

- Le centre devra être un organisme indépendant, non gouvernemental, financé par tous les ordres d'administration publique et par le secteur privé. Les membres de son conseil d'administration devront être choisis parmi les groupes d'environnementalistes et les associations de résidents de Toronto.

H. Évaluation environnementale

La Commission a entendu de nombreuses critiques au sujet des processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement de l'Ontario et du gouvernement fédéral qui ont rapport aux projets du secteur riverains. Même si les dispositions de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement* de l'Ontario (LEE) ont été appliquées au parc Colonel Samuel Smith (1980), au chenal Keating (1983, avec un supplément daté de 1984), au parc Tommy Thompson et à l'agrandissement de l'usine d'épuration de la baie Ashbridge's, la Commission note que les éléments publics de l'aménagement du secteur des motels dans Etobicoke n'ont pas été soumis à une évaluation et à un examen en matière d'environnement. Cette décision du ministre de l'Environnement, Jim Bradley, semble confirmer les craintes qui existent depuis longtemps selon lesquelles la *Loi sur l'évaluation de l'environnement* de l'Ontario devrait changer de titre et s'intituler plutôt "Loi sur l'exemption en matière d'environnement".

Un examen de la LEE, appelé projet d'amélioration du programme d'évaluation en matière d'environnement, est actuellement en cours : premièrement, pour déterminer dans quelle mesure l'évaluation environnementale est comprise et acceptée, et deuxièmement, pour s'assurer que le programme fonctionne de la façon la plus effective et la plus efficace possible.

Le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PEEE) du gouvernement fédéral a été critiqué beaucoup plus sévèrement que celui de l'Ontario

pour ce qui est de son application aux projets riverains. Tout en reconnaissant que divers intervenants fédéraux ont d'eux–mêmes entrepris quelques études, les citoyens ont l'impression qu'elles n'ont pas examiné exhaustivement les effets écologiques et qu'elles ne se sont que rarement traduites par l'application de conditions. De plus, le PEEE ne prévoit qu'une consultation limitée du public. Finalement, dans le cas du secteur riverain de Toronto, plusieurs propriétaires fonciers importants, à savoir la Toronto Harbour Commissioners, Harbourfront Corporation et CN Rail, ne sont pas actuellement assujettis au PEEE.

L'échange entre l'avocat de la Commission, Ron Doering, et un représentant d'Environnement Canada, Simon Llewellyn, au sujet de l'évaluation qui a été faite pour le port de plaisance de la THC dans l'avant–port illustre bien les incohérences du processus fédéral.

M. Doering : Dans quelle mesure le projet est–il différent maintenant, après avoir rédigé quelques petits documents et demandé votre avis?

M. Llewellyn : Très peu, pour être franc.

En toute équité, la Commission reconnaît que l'on renforce actuellement le PEEE et qu'on légifère sur la question afin de mieux intégrer la prise des décisions écologiques et économiques. Comme il a été mentionné dans le numéro du 20 juin 1989 du *Globe and Mail*, "le ministre de l'Environnement, Lucien Bouchard, a déclaré hier à la Chambre des communes qu'il présenterait l'automne prochain un texte de loi 'très, très important' sur l'évaluation environnementale."

Recommandations

La Commission recommande donc :

1. Que le gouvernement fédéral renforce le PEEE et légifère sur la question le plus tôt possible, ce qui marquerait un

pas important vers l'amélioration de l'évaluation environnementale de tous les projets fédéraux.

2. Que le ministère de l'Environnement achève son examen de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement* le plus rapidement possible et veille à ce que le fonctionnement du processus révisé soit compris par tous.
3. Que les administrations fédérale et provinciale établissent un processus propre à supprimer tout chevauchement et double emploi dans les processus d'évaluation environnementale s'appliquant au même projet.

I. La *Loi sur l'aménagement du territoire* et la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*

Lors des quatre journées d'audiences sur la santé et l'environnement, la Commission a entendu de nombreux témoignages sur les préoccupations que suscitent les lacunes de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement* et en particulier les rapports entre les deux principaux textes de loi de l'Ontario en matière d'aménagement du territoire, à savoir la *Loi sur l'aménagement des territoires* et *la Loi sur l'évaluation de l'environnement*. Certains intervenants ont mentionné des faiblesses précises que présentaient des évaluations faites précédemment, mais le principal problème était de savoir comment intégrer les questions écologiques dans le processus d'aménagement du territoire et comment déterminer quand il faut appliquer la *Loi sur l'évaluation de l'environnement* à un projet donné.

La Commission reconnaît que la dernière question a probablement reçu une plus grande attention que ce n'aurait été le cas s'il n'y avait pas eu l'actuelle controverse sur le réaménagement du secteur des motels à Etobicoke. Ce projet, qui illustre de façon très utile à la fois les problèmes et les possibilités, comprend deux volets distincts mais reliés entre eux : le développement commercial et domiciliaire à forte densité sur des terres privées et le réaménagement de la région du littoral et des baies, notamment par remblayage,

et la construction d'installations connexes comme un port de plaisance, des routes littorales et des espaces libres.

Le réaménagement du littoral est planifié conjointement par la ville d'Etobicoke, le MTRCA et les promoteurs. Tous les travaux de remblayage seront entrepris par le secteur privé, mais une fois qu'ils auront été terminés, les terres remblayées seront transférées soit au MTRCA soit à la ville d'Etobicoke.

Le 22 février 1988, le conseil municipal d'Etobicoke a élaboré et adopté une modification au plan officiel (MPO) destinée à guider le plan de réaménagement.

Peu de temps après, Ruth Grier, députée provinciale d'Etobicoke–Lakeshore, a demandé que le ministre de l'Environnement désigne le réaménagement comme étant une entreprise conduite en vertu de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*, étant donné que de nombreux éléments du plan se rapportent à des terres et à des objectifs publics ainsi qu'à des aménagements récréatifs connexes. Etobicoke et d'autres villes n'étaient pas en faveur d'une évaluation environnementale, soutenant qu'elle irait à l'encontre des objectifs du secteur public pour la réhabilitation de la zone riveraine, qu'elle ferait double emploi et qu'elle prolongerait inutilement le processus d'approbation qui était déjà long.

Par la suite, le ministre a demandé conseil au Comité consultatif des évaluations environnementales, qui a été invité à inclure les commentaires des intervenants visés. Voici certains des commentaires pertinents tirés du document de référence que le Comité a adressé au ministre :

> Même si le processus établi en vertu de *la Loi sur l'aménagement du territoire* permet, du moins potentiellement, d'aborder ces problèmes écologiques, il ne garantit pas dans la pratique que l'on accorde la priorité aux questions écologiques ou que l'on examine comme il se doit les effets cumulatifs d'un ensemble de projets ou plans...

... le Comité ne pense pas que l'application de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement* au réaménagement des terres privées à des fins domiciliaires et commerciales soit la meilleure réponse à ces préoccupations. Les inquiétudes d'ordre écologique que suscitent le réaménagement du secteur privé portent essentiellement sur la planification de l'utilisation du sol. La *Loi sur l'aménagement du territoire* a établi en Ontario un processus pour examiner ces problèmes. De l'avis du Comité, il est mal venu dans ce cas–ci d'apaiser les craintes que soulèvent les incohérences de la planification en imposant des évaluations environnementales.

Le Comité a aussi tenu compte des arguments avancés par les trois promoteurs qui envisagent actuellement des projets dans le secteur des motels et selon lesquels l'application de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement* retarderait indûment la mise en oeuvre de ces projets et en menacerait la viabilité. Toutefois, si l'on applique la loi dans le cas du réaménagement du littoral, seuls les projets concernant le littoral seraient visés. La Ville pourra décider d'autoriser le réaménagement des terres appartenant à des particuliers, indépendamment du réaménagement du littoral ... De plus, on ne peut commencer aucune construction dans le secteur des motels avant d'obtenir un certain nombre d'autorisations des administrations publiques. Par exemple, la Commission des affaires municipales de l'Ontario doit approuver la MPO; une date n'a pas encore été fixée pour les audiences. Il faudra aussi obtenir l'autorisation pour la planification de certains projets. Il se peut que ces derniers doivent aussi être approuvés par le ministère des Richesses naturelles (MRN). Celui–ci n'a encore reçu aucune demande, et le traitement de ces demandes prendrait au moins de quatre à six mois.

L'évaluation environnementale du réaménagement de la rive pourrait se faire pendant ce temps ... Enfin, ces activités vont probablement amener des changements à la rive qui compromettront pendant des années cette précieuse ressource publique. Il faudra tenir compte davantage des préoccupations concernant les importants effets écologiques que de celles se rapportant à l'urgence du réaménagement de la zone, étant donné surtout que la nécessité d'intégrer les décisions écologiques et économiques est de plus en plus reconnue. [Comité consultatif des évaluations environnementales. *Request for Designation of Redevelopment of the Motel Strip Lands in the City of Etobicoke*, 1988. Rapport nº 33 à l'intention du ministre de l'Environnement.(1988) p. 9 et 16].

Les recommandations du Comité, fort informatives, sont reproduites ci–dessous :

1. Que le réaménagement des terres privées dans le secteur des motels situées le long du secteur riverain entre la rivière Humber et Mimico Creek à Etobicoke ne soit pas assujetti à la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*. [Ibid. p. 1].

2. Que le réaménagement du littoral et du secteur riverain, y compris les travaux de remblayage, de dragage et autres, entre la Humber et Mimico Creek à Etobicoke, soit assujetti aux dispositions de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*.

3. Que le gouvernement provincial joue un rôle actif pour assurer la coordination du réaménagement des terres dans le secteur des motels avec celui du secteur riverain d'Etobicoke et celui de Metro Toronto en général. Dans le cadre de cette coordination, il faut veiller à l'examen intégral des effets

cumulatifs du point de vue de l'environnement et de la planification.

4. Que le ministère des Affaires municipales revoie le processus de planification sous le régime de la *Loi sur l'aménagement du territoire* afin de s'assurer que les préoccupations d'ordre écologique, y compris celles qui portent sur les effets cumulatifs, sont examinées de façon exhaustive dans le cadre de ce processus, et que le ministère de l'Environnement précise quand la *Loi sur l'évaluation de l'environnement* doit s'appliquer aux plans officiels, aux modifications de plans officiels, aux différents projets d'aménagement et à des ensembles de projets d'aménagement connexes.

5. Qu'il y ait une seule évaluation environnementale pour tous les projets de réaménagement du littoral et du secteur riverain, et que ce soit le MTRCA qui la propose ou qui fasse fonction de coordonnateur.

6. Qu'on applique les recommandations n^{os} 2 et 5 en établissant un règlement conformément à la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*.

En fin de compte, il a été décidé de n'assujettir aucun projet de réaménagement à un réexamen en vertu de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*. Par contre, il y eu une entente entre la ville d'Etobicoke, le MTRCA, le ministère de l'Environnement et celui des Affaires municipales, les promoteurs et peut-être d'autres intéressés, selon laquelle une étude sur le projet des aménagements publics du secteur riverain (Waterfront Public Amenity Scheme) serait entreprise pour examiner diverses questions concernant l'urbanisme et l'environnement, à l'appui de la modification du plan officiel qui a été adoptée précédemment. La consultation du public doit constituer un élément important de l'étude. Comme l'a fait remarquer Ruth Grier, c'est

> ... quelque chose qui, à mon humble avis, aurait dû être fait bien avant que la ville n'adopte la modification du plan officiel ... Ainsi, nous avons deux organismes publics effectuant une étude bien après coup. Ils ont pris leurs décisions d'aménagement malgré les répercussions sur ce qui a été décidé au sujet de l'environnement et de la planification. [Ruth Grier, députée provinciale d'Etobicoke–Lakeshore, le 26 avril 1989.]

Il est intéressant de noter que l'entente qui lie toutes les parties est celle qui prévoit un examen plus approfondi des questions écologiques qu'il n'y aurait eu, mais dans le cadre de la *Loi sur l'aménagement du territoire* et non de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*.

Étant donné que, d'après la *Loi sur l'aménagement du territoire*, une municipalité doit dûment tenir compte des aspects sociaux, économiques et environnementaux au moment d'élaborer un plan, et les modifications à un plan, pourquoi ne pas profiter de l'occasion pour renforcer la loi afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté ou de possibilité de mauvaise interprétation quant à ce que l'on entend par "dûment"?

Recommandation

La Commission recommande que le ministère des Affaires municipales modifie la *Loi sur l'aménagement du territoire* afin que les préoccupations d'ordre écologique puissent être examinées de façon plus exhaustive et plus utile dans le cadre de la planification. Selon la Commission, en donnant plus d'importance aux questions écologiques au moment de l'élaboration des plans officiels et des modifications connexes ainsi que de l'examen des projets d'aménagement et autres, les administrations provinciales, régionales et municipales auront une très bonne occasion d'intégrer dans le processus de planification le concept du développement durable.

Ce principe, recommandé dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement intitulé *Notre avenir à tous*, préconise une alliance entre une forte croissance économique et une réglementation écologique afin que le globe demeure un habitat hospitalier. La Commission pense également que cette recommandation est valable pour l'ensemble de la province, et non seulement pour le secteur riverain de Toronto.

2. Conclusions et recommandations

A. Recommandations

Les problèmes d'environnement et de santé sont critiques pour l'avenir du secteur riverain ainsi que pour le pays et le monde entier. Les recommandations qui suivent ont été extraites de diverses sections du présent chapitre.

Remblayage

La Commission reconnaît que les travaux de remblayage effectués dans le secteur riverain de Toronto au cours des 25 dernières années ont apporté des avantages au public, y compris des ports de plaisance, une gamme diversifiée d'occasions de récréation passive, un habitat amélioré pour les poissons et les animaux sauvages et un accès global aux rives du lac Ontario. Mais ils ont aussi occasionné des changements environnementaux, dont certains pourraient causer de graves dommages à long terme.

La Commission est d'avis que le moment est venu d'évaluer soigneusement toutes les conséquences du remblayage. Étant donné que les travaux au parc Colonel Samuel Smith s'achèveront probablement cette année, que la flèche de la rue Leslie doit être terminée d'ici deux ou trois ans, et qu'à cet endroit, la THC se servira seulement de remblais qui respectent les critères les plus stricts du

Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority concernant les déversements en eau libre, la Commission recommande :

1. Qu'un moratoire soit imposé sur tous les nouveaux travaux de remblai jusqu'à ce qu'une ligne de conduite générale soit élaborée. Cette dernière tiendra compte de l'examen qu'effectue actuellement le ministère de l'Environnement relativement aux méthodes de travail et de contrôle de la qualité utilisées à tous les endroits où il se fait du remblayage, de toute ligne directrice concernant la qualité des sédiments qu'il pourra élaborer. En recommandant ce moratoire, la Commission est consciente qu'il pourrait s'avérer nécessaire de faire des exceptions dans le cas de projets extraordinaires. Un processus d'exemption devra donc être établi conjointement par les ministères fédéral et provincial de l'Environnement et faire l'objet de consultations et d'examens publics.
2. Pour les projets qui sont en cours comme l'aménagement du parc Colonel Samuel Smith, il faut suivre l'exemple de la THC et utiliser seulement des remblais qui respectent les lignes directrices les plus strictes du MTRCA visant les déversements en eau libre.
3. Une fois que le moratoire aura été levé, l'effet sur l'environnement de tous les travaux de remblayage, y compris ceux qui sont dans le cadre des projets de réaménagement du secteur privé, devrait être évalué en profondeur, en vertu de la *Loi de l'Ontario sur l'évaluation de l'environnement*, du processus fédéral d'évaluation et d'examens en matière d'environnement (PEEE), révisé, ou de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, renforcée de façon que toutes les préoccupations environnementales soient prises en considération. (Voir les recommandations qui traitent des deux lois en question).

Incidences sur le bassin hydrographique

1. La Commission recommande que les ministères fédéral et provincial de l'environnement élaborent et mettent en

oeuvre de toute urgence le plan RAP pour Metro Toronto. À cet égard, des efforts devront être déployée en vue de réduire les délais et d'obtenir la participation du public d'une façon plus efficace que celle qui est envisagée aujourd'hui, en suivant peut–être les suggestions de Ruth Grier.

2. Les organismes de protection de l'environnement responsables devraient prendre les mesures correctives qui sont recommandées à l'égard des besoins hydrographiques étudiés dans le cadre du TAWMS ou d'autres enquêtes, et ne pas attendre l'achèvement du plan RAP de Metro Toronto.
3. Seulement les projets d'aménagement ou de réaménagement qui prévoient l'utilisation des meilleurs techniques qu'il est financièrement possible d'utiliser devraient être approuvés pour la région de Toronto.
4. Le moratoire sur le remblayage ne devrait pas être levé tant que le plan RAP de Metro Toronto n'aura pas été approuvé. Des priorités touchant la réduction de la pollution devront donc être établies, les besoins en matière de ressources devront être déterminés, des délais pour la mise en oeuvre des mesures correctives devront être obtenus et les programmes de contrôle et de surveillance devront être prises parce qu'il ne serait pas logique d'impose des protocoles et des lignes directrices qui restreignent le remblayage et le dragage pendant que des eaux contaminées continuent de se déverger dans le secteur riverain.

Les zones naturelles

Le rapport du Groupe de travail sur l'environnement et la santé donne une description des programmes de conservation actuels et dégage les principaux problèmes qui menacent l'avenir des zones naturelles du secteur riverain. En nous inspirant de cette analyse et de celles des autres Groupes de travail, ainsi que des témoignages présentés lors

des audiences publiques sur l'environnement et la santé, la Commission formule les recommandations suivantes :

1. Toutes les zones naturelles le long du secteur riverain et dans les vallées devraient être préservées indéfiniment.
2. Le secteur riverain a besoin d'une "ceinture verte", d'un système intégré reliant l'ensemble du secteur. Pour arriver à ces fins, les autorités publiques devront donner l'exemple sur leurs propres terres, et les propriétaires privés, y compris les industries et les usagers commerciaux, devront être encouragés à leur emboîter le pas. Cela signifie qu'il faudra repenser les aménagements paysagers et que, dans les régions où l'utilisation du sol évolue, les promoteurs devront intégrer des éléments paysagers naturels dans les zones accessibles au public. Ainsi tout nouvel aménagement devra contribuer à la ceinture verte.

   Une "ceinture verte" continue d'habitats fauniques le long de tout le secteur riverain serait une combinaison de zones naturelles, de zones naturalisées plus récentes situées dans des parcs publics, de terrains industriels et commerciaux, de haies le long d'étroites bandes où l'espace est limité et de jardins sauvages dans les quartiers résidentiels.
3. La naturalisation devrait être adoptée dans tout projet d'aménagement des parcs sur le secteur riverain.

   Il est nécessaire de réévaluer entièrement les activités et les besoins récréatifs et éducatifs dans l'ensemble de la région du Outer Harbour. Plutôt que de réunir tous les services, le MTRCA, la ville de Toronto et la THC devront veiller à répartir les clubs nautiques, le centre d'interprétation et les terrains de stationnement sur la rive nord, dans la région du nouveau port de plaisance et au bas de la flèche, de manière à ce que la flèche de la rue Leslie demeure une zone sauvage urbaine.
4. À cet effet, la Commission royale recommande que la flèche de la rue Leslie soit reconnue comme zone urbaine sauvage et protégée. Dans ce contexte, nous entendons par

"zone sauvage urbaine" toute étendue de terre où prédomine les processus naturels et où la population peut, sans voiture, avoir des loisirs non structurés, spontanés et à peu de frais et être en contact avec la nature.

5. La Commission royale recommande que la vallée de la Rouge River soit protégée en tant que parc naturel à caractère patrimonial. La province devrait donc collaborer rapidement avec le gouvernement fédéral afin de créer un tel parc, comme celui qui est décrit dans la proposition du groupe comme sous le nom Save The Rouge Valley System.

   La Commission recommande aussi que la ville de Scarborough examine le projet de modification du plan officiel nº 712 pour s'assurer que les genres d'utilisations autorisées et leur portée sont compatibles avec la protection d'un environnement naturel régional.

6. La Commission royale recommande que la région de Humber Bay East soit protégée pour qu'elle demeure un important espace libre, en prévoyant une combinaison d'activités récréatives spontanées. Le MTRCA devrait rejeter le projet d'installer le Seaquarium dans le parc, car il est incompatible avec l'utilisation du parc en tant qu'espace libre régional à caractère passif. Par contre, comme il est recommandé dans la publication nº 4 de la Commission, *Rapport sur les parcs, les distractions et les aménagements publics*, le Seaquarium devrait être installé dans le secteur des motels.

Les biens culturels

1. La province devrait formuler et mettre en oeuvre une politique de protection des biens culturels de tout le secteur riverain qui soit un effort concerté auquel participent tous les ordres de gouvernement et le public. En élaborant cette politique, il convient de tenir compte des facteurs suivants :

a) Les possibilités de préserver le patrimoine doivent constituer une priorité dans tous les projets de réaménagement du secteur riverain. Les projets doivent être précis à cet égard pour être approuvés.

b) Le recyclage doit être un élément essentiel. Mais il faut procéder avec doigté afin de ne pas effacer tous les effets de l'âge et de l'utilisation antérieure.

c) Il faut maintenir un sain équilibre entre l'ancien et le nouveau, de façon à préserver la dimension humaine du décor que ne peut offrir un milieu composé uniquement d'éléments d'une seule période.

d) La définition du patrimoine du secteur riverain doit être vaste, de manière à comprendre non seulement les ouvrages grandioses, mais aussi l'ordinaire, les aspects industriels, le bord de l'eau, les lieux historiques, les environs, les quartiers actifs et les différents éléments du patrimoine maritime et industriel.

e) Il y a possibilité d'incorporer le concept des "années du patrimoine". Le ministère des Affaires civiques et culturelles de l'Ontario envisage la possibilité de commémorer entre 1991 et 1993, les dates importantes de l'histoire de la province.

f) Il sera essentiel que les administrations publiques, le secteur privé et les groupes bénévoles collaborent et s'engagent davantage pour que la mise en oeuvre de la politique soit couronnée de succès.

2. Le complexe de Canada Malting devrait être sauvegardé en tant que site historique important du secteur riverain.

3. La Commission royale recommande que les valeurs patrimoniales de l'hôpital psychiatrique de Lakeshore et des terrains connexes soient préservées en s'assurant que les utilisations sur le plan des institutions, de la culture et des loisirs demeurent compatibles.

4. La Commission recommande que tous les plans qui concernent le Port Industrial District donnent la priorité à la protection des biens culturels.

L'accès au public

Les recommandations suivantes de la Commission royale sont fondées sur les témoignages entendues aux audiences publiques sur l'environnement et la santé, les recommandations mentionnées dans les rapports des Groupes de travail sur l'environnement et la santé, sur le logement et les voisinages, sur l'accès et les déplacements, sur les parcs, les distractions et les aménagements publics, et la publication n° 6 *Continuité et changement : les enjeux pour le secteur riverain et les commissaires du havre de Toronto.*

La Commission royale recommande :

1. L'aménagement d'installations récréatives dans la région du Outer Harbour devrait être gelé, en attendant que soit effectuée une analyse exhaustive sur la répartition et l'intensité des emplois récréatifs, terrestres et nautiques.
2. Les amateurs de voile et de planche à voile, pour qui l'avant–port est une ressource irremplaçable, devrait pouvoir s'installer sur la rive nord ou dans le nouveau port de plaisance.
3. Des centres d'interprétation et des terrains de stationnement devraient être aménagés à la base de la flèche de la rue Leslie. Aucune voiture particulière ne devrait avoir accès à la Flèche, sauf pour se rendre à l'Aquatic Park Sailing Club, conformément aux arrangements actuels.
4. Il conviendrait d'examiner la possibilité d'améliorer les moyens de transport en commun, comme le train sans rail, pour permettre aux personnes âgées, aux handicapés, aux familles ayant de jeunes enfants, et à d'autres membres du public de se rendre facilement à la Flèche.
5. La Commission royale recommande que le bord de l'eau dans le secteur riverain de Toronto soit du domaine

public. Pour en arriver à cette fin, le transfert à la propriété publique doit être un élément non négociable de tout projet d'aménagement du secteur riverain.

a) Les pouvoirs publics devraient projeter de vigoureux programmes d'acquisition de terres publiques sur le secteur riverain.

b) Les municipalités devraient envisager le zonage des propriétés situées au bord de l'eau pour en faire des espaces libres, quelle que soit leur utilisation actuelle, afin de façonner pour l'avenir un secteur riverain qui soit ouvert au public.

c) Lorsqu'une propriété est mise en vente, la municipalité ou le MTRCA devraient être prêts à l'acheter à sa valeur marchande du moment.

d) Il faut cesser toute vente de terrains qui sont la propriété des administrations publiques (fédérale, provinciale ou municipales) sur le secteur riverain.

6. La Commission royale recommande que les zones d'espaces libres accessibles au public le long du secteur riverain soient assez larges et accompagnées de marges de recul suffisantes pour être utiles au public. Il faudra établir des normes pour la largeur minimale des espaces publics et s'en inspirer pour fixer les marges de recul. Les bandes plus étroites devront quand même être assez larges pour offrir des possibilités récréatives et servir de liaisons pour les promeneurs et les cyclistes tout en fournissant des espaces libres plus grands.

7. La Commission royale recommande que l'aménagement du secteur riverain à des fins domiciliaires, commerciales, industrielles ou autres ne créent pas d'obstacles visuels ou physiques au bord de l'eau; par conséquent, l'aménagement de tours d'habitation ne devrait pas être permis dans cette zone.

8. La Commission royale recommande que tout projet de remblayage soit évalué du point de vue des effets qu'il

pourrait avoir sur l'accès du public et les utilisations du secteur riverain, de sorte que les ressources existantes ne soient pas détruites.

9. La Commission royale recommande que tous les organismes et organisations qui ont des responsabilités dans le secteur riverain mettent leurs efforts en commun afin d'établir un sain équilibre entre les intérêts régionaux et les intérêts locaux.

10. Il convient d'améliorer les moyens de transport en commun jusqu'aux installations riveraines, en renforçant les liens nord–sud et les réseaux est–ouest et en créant de nouveaux. En permettant aux personnes sans voitures de se rendre plus facilement au secteur riverain et en encourageant celles qui ont des voitures à les laisser à la maison, on pourra améliorer le transport public et contribuer à assainir l'environnement du secteur et de Toronto.

    Il y aurait lieu d'examiner s'il ne serait pas possible de créer des services de bateau–taxi et de traversier pour relier les différentes parties du secteur riverain.

11. La Commission royale recommande qu'une plus grande attention soit accordée aux besoins et à la sécurité des groupes fréquemment oubliés, dont les handicapés, les personnes âgées, les femmes et les enfants. Il faudra prévoir des moyens de transport accessibles, des sentiers, des toilettes, des jetées pour la pêche, etc. On peut accroître la sécurité par l'éclairage, des patrouilles (des policiers à cheval cadreraient bien avec le décor des parcs) et une conception bien étudiée. L'aménagement paysager doit faire appel aux sens (l'ouïe, l'odorat, le toucher et la vue) afin de créer un environnement plus riche pour tous, et pour attirer en particulier les personnes âgées, les handicapés et les enfants.

La participation du public

1. La Commission royale recommande la création d'un centre pour la défense du secteur riverain qui ferait fonction de centre d'information, de recherche et de documentation ouvert au public. Le rôle éventuel et le fonctionnement d'un tel centre comprennent les aspects clés suivants :

   a) Le centre devrait être doté d'une bibliothèque/centre de documentation possédant l'équipement nécessaire pour faire de la recherche qui lui permettra de publier des bulletins et d'organiser des colloques, d'aider les résidents à rédiger des communications pour faire connaître leur position, de faciliter la liaison entre les groupes et de fournir des conseils juridiques.

   b) Il devra être un organisme indépendant, non gouvernemental, financé par tous les ordres d'administration publique et par le secteur privé. Les membres de son conseil d'administration devront être choisis parmi les groupes d'environnementalistes et les associations de résidents de Toronto.

Évaluation environnementale

En ce qui concerne le processus d'évaluation environnementale, la Commission royale recommande ce qui suit :

1. Le gouvernement fédéral devrait renforcer le PEEE et légiférer sur la question le plus tôt possible, ce qui marquerait un pas important vers l'amélioration de l'évaluation environnementale de tous les projets fédéraux.
2. Le ministère de l'Environnement devrait achever son examen de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement* le plus rapidement possible et veiller à ce que le fonctionnement du processus révisé soit compris par tous.
3. Les administrations fédérale et provinciale devrait établir un processus propre à supprimer tout chevauchement et

double emploi dans le processus d'évaluation environnementale s'appliquant au même projet.

Eu regard à la *Loi sur l'aménagement du territoire* et de la *Loi sur l'évaluation de l'environnement*, La Commission recommande que le ministère des Affaires municipales modifie la Loi sur l'aménagement du territoire afin que les préoccupations d'ordre écologique puissent être déterminées et examinées de façon plus exhaustive dans le cadre de la planification. Selon la Commission, en donnant plus d'importance aux questions écologiques au moment d'élaborer des plans officiels et des modifications connexes et ainsi que des projets d'aménagement, les gouvernements provincial, régional et municipaux pourront intégrer le principe du développement durable dans le processus de la planification.

B. Démarches touchant le bassin hydrographique

La Commission est convaincue que l'on devrait faire beaucoup plus en vue de protéger l'écosystème régional essentiel de Toronto. Pour débuter, une évaluation globale est nécessaire pour s'assurer que des espaces libres suffisants sont maintenus et que ses caractéristiques importantes sont préservées.

Un cadre de gestion intergouvernemental et régional qui comprendrait une participation énergique de la collectivité serait le mécanisme le plus sûr pour évaluer l'environnement. Pour commencer ce processus, il est essentiel de procéder à l'examen conjoint de l'environnement des terres de la THC et des terrains adjacents de la province, tel que recommandé plus tôt dans ce chapitre.

Pour être efficace, cet examen va nécessiter une déclaration d'intérêt de la province, en vertu de l'article 3 de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, renforcée d'arrêts

ministériels. cet égard, nous avons inclu une recommandation plus tôt dans ce chapitre.

En règle générale, la Commission recommande que, dans tout le bassin hydrographique, une stratégie de "ceinture verte" soit conçue, dans l'intérêt du public, pour préserver le secteur riverain, le système des vallées, les embouchures des rivières, les terres humides et les autres caractéristiques importantes. Une telle stratégie permettrait l'intégration physique du secteur riverain au système des vallées qui, à leur tour, seraient reliées aux régions des embouchures préservées. Un ensemble de sentiers continus garantirait l'accès du public à ces espaces verts libres.

Annexe A

Liste des personnes qui ont présenté des mémoires à la Commission royale concernant les audiences au sujet du Toronto Island Airport, de la Harbourfront Corporation, des Toronto Harbour Commissioners et des problèmes sur l'Environnement et la santé.

Toronto Island Airport

Transports Canada:
R. Binnie
R. Coulas

Metro Toronto Planning Department:
R.J. Bower, Commissioner
Thomas W. Mulligan

Toronto Airways Ltd.:
Major–General Richard Rohmer
Michael Sifton

Marion Bryden, Députée de Beaches–Woodbine

Toronto Harbour Commissioners:
Ian C.R. Brown
Alex Home
Peggy Wilson
Christopher Salecki

City Express:
Victor Pappalardo
Richard A. Wedge

British Aerospace Inc.:
David A. Allen
Ronald Bustin

Shoreline Engineering Ltd:
Jack Jones

Société d'exploitation de la Place de l'Ontario:
Patricia Starr

Canadian Business Aircraft Association:
H.L. Swiggum

Canadian Owners and Pilots Association:
William Peppler
Russell Beach
M. Handcock
Dennis Kaye
Stephen Sherriff
Wayne Barrett
Howard Pearl
Glen Hadley

Northstar Aircraft Co.:
Manfred Humphries

Heliplex Aviation Corp.:
Irvine Hollis

Central Airways Corp.:
Brian Holmes

E.C. Marwick

The Board of Trade of Metropolitan Toronto:
George Grant
Peter Hermant

Martin Amber

Brenda Roman

Toronto Island Residents' Association:
David Harris
Bill Freeman
Mary Hay

Harbourfront Residents' Association:
William Philips

Michael Page

City of Toronto Planning and Development Dept.:
David Thomas
Gloria W. James

Confederation of Residents' and Ratepayers' Association:
Rhoda Finneron

Toronto Historical Board:
Scott James
Bill Greer

Harbourfront Corp.:
David Clark

Conseiller Dale Martin

Conseiller Jack Layton

Conseillère Elizabeth Amer

Maire Arthur C. Eggleton, Ville de Toronto

Airline Management Group:
Ken Cumberland

Conseillère Ila Bossons

Harbour Square Residents' and Ratepayers' Association:
Julian Smith
Keith Edwards

Roncesvalles–Macdonnell Residents' Association:
Helen Garland
Margaret Creswell–Weber

Joell Vanderwagen

The Toronto Waterfront Council:
John C. Davies

Abel Van Wyk

Bathurst Quay Neighbourhood Association:
David Charlesworth

Peter Lambert

Citizens for a Safe Environment:
Michael de Gruchy

Metro Toronto Police Emergency Measures Planning:
Staff Inspector T.J. Marchant

Robert Foor

Elka Stahr

Province of Ontario Emergency Health Services:
Graham Brand
Hank E. Brown

Harbourfront

Harbourfront Corp.:
John Tory
Frank Mills
Con di Nino
Judi'h John
William Boyle
David Clark

Harbourfront Residents' Association:
Thomas McQuillan

Bathurst Quay Neighbourhood Association:
David Charlesworth

Bathurst Quay (Cityhome) Tenants Association:
Francis Gardiner

Toronto Island Residents' Association:
Freya Godard

Magder Furs:
Paul Magder

Théâtre Français:
John Van Burek

T.C.C. Bottling Limited The Coca–Cola Bottling System of Canada:
Richard B. Ramsden

June Callwood

Cultural Support Services:
John Miller

Adams Spirits & Wines International:
Ron Sloan

Cheryl Bradbee

Steve Heineman

Irene Taylor

Public Focus:
Julie Whitfield

Laura Donefer

Wang Canada Ltd.:
Laurie A. Jacklin

J. Rabba Company Ltd.:
Jack Rabba

CJRT FM Inc.:
Tom Fulton

Swedish Women's Educational Association:
Inga Ingram

Cinémathèque de l'Ontario:
Gerald Pratley

Fédération ontarienne de la paralysie cérébrale:
Fred Gardner

The Adventure Centre:
Anne Fairley

Office national du film du Canada:
Gerry Flahive

Institut Goethe
Dr Rainer Lubbren

Harbourfront Canoe School:
Steve Magee

Rendezvous for Seniors at Harbourfront:
Les Digby

The Board of Trade of Metropolitan Toronto:
George Grant

Vanessa Harwood

Marc Glassman

David Perlman

Veronica Brown

Conseil pour le monde des affaires et des arts du Canada:
Arnold Edinborough

Lynda Kay Woodsworth

Pier 4 Sailing School:
Doug Maybank

Société d'histoire des noirs de l'Ontario:
Lorraine Hubbard

Theatresports Inc. York Quay Centre:
Aubrey Pancer

Dancevision:
Audrey Cole

Shane Kjertinge

Martin Amber

Judith Tinkl

Toronto Urban Studies Centre:
Lorraine Clarkson

Rosanna Wong

Paul Wang

Khalid Hashmani

Michael C. Fortune

Word Assembly:
Rév. Rondo P. Thomas

Elizabeth Nielson

Conseiller Jack Layton

Lions Club of Toronto:
Robert B. Townsend

Toronto Field Naturalists
Melanie Milanich

COFTM/Centre Francophone:
Anne–Marie Couffin
Omere Deslauriers

Harbourfront *(continué)*

Harbourside Co-operative Homes:
Sandra Cowan

Harbourfront Antique Market:
Norman Paul

Toronto Early Music Centre:
Valerie Weeks

Mary's Silk and Things:
Mary Wright

The Friends of Waterfront Parks:
Patrick J. West

Toronto Artscape Inc.:
Judith Stephens–Wells

Metropolis:
Richard E. Rotman

Toronto Historical Board:
Scott James
Ian Vincent

Food Vendors Assoc.:
Peter Bougadis

Food Vendors Assoc.:
Fred Heywood

Food Vendors Assoc.:
James Vavaroutsos

Food Vendors Assoc.:
Thomas Manolakas

Food Vendors Assoc.:
Chris Blue

Games by the Water:
Walter Hnatiw

Remarkable Communications Ltd.:
Robert Ramsay

Live It Up – CTV Television Network Ltd.:
Diane Buckner

Conseiller Dale Martin

Bathurst Quay Place Ltd.:
Valerie A.E. Dyer

The Whaler's Group:
Walter Oster

Fleck Manufacturing Inc.:
J. D. Fleck

William Rosart

The Toronto Harbour Commissioners:
Ian C.R. Brown

E.H. Zeidler

Alison Parsons

Adrienne Clarkson

M. Warnes

Asterisk Film and Videotape Productions Ltd.:
Heather MacAndrew
David Springbett

Island Flowers:
John C. Chan

David Mirvish

Rosina King

Harbourfront Charter and Tour Vessel Operators:
W. Carl Lovas
Don Connolly

F & N Yacht Service Ltd.:
Nick Schonstedt

The Queen's Quay Community Church:
Rev. Philip Edwards

Toronto Board of Education:
Edward N. McKeown

Harbourside Sailing School Club and Charter:
Alan B. Redfern

Patricia Young

Rocco Romualdi

Graeme Gibson

Cynthia M. Nambudiri

Equity Showcase Theatre:
Christine Moynihan

Baird/Simpson Architects:
George Baird

Dominion Rabbit and Cavy Breeders Association:
Helen Farley

K.L. McReynolds

Ian Kilgour

Collège Frontière:
John Daniel O'Leary

Toronto Harbour Commissioners

Metro Toronto and Region Conservation Authority:
William McLean
Brian Denney

Labour Council of Metro Toronto and York Region:
Anne Swarbrick
pour Linda Tourney

Ontario Sailing Association:
Alf Jenkins

Oshawa Harbour Commission:
Donna P. Taylor

South East Toronto Industrial Awareness Organization:
T.F. Chandler

Friends of the Spit:
Jacqueline Courval
John Carley

Cinéaste indépendant:
Michael Bulatovich

Conseiller Dale Martin

Transports Canada:
Don Morrison

Conseiller Jack Layton

Ontario Hydro:
Ken Snelson

Toronto Hydro:
Thomas Bell

Botany Conservation Group, University of Toronto:
K. Kavanaugh

Outer Harbour Sailing Federation:
Frank Loritz

The Board of Trade of Metropolitan Toronto:
Peter Hermant
George Grant

Outer Harbour Sailing Club:
Wendy Joscelyn

Committee for a Boardsailing Centre in the Outer Harbour :
John Darling
David Johnson
John Parker
Rob Colli
Bob Bonner
William Cook
John Oliver

The Water Rats Sailing Club:
Tom Camps
T. Blue
Peter Thomas
Terry Neilson

Toronto and Area Council of Women:
Donna McHoull

Boris Mather

Media House:
James Robertson

Outer Harbour Centreboard Club:
John Oliver

Certified Vessel Association of Toronto:
Robert Bickerstaff
Sharon Smalley

The Toronto Harbour Commissioners:
Betty Disero
Ian C.R. Brown

Martin Amber

Environnement et santé

Maire Hazel McCallion,
Ville de Mississauga

Association canadienne du droit de l'environnement:
Sarah Miller

Roncesvalles–Macdonnell Residents' Association:
Margaret Cresswell–Weber
Helen Garland

Botany Conservation Group, University of Toronto:
Verna Higgins

Metro Toronto and Region Conservation Authority (MTRCA):
William McLean
William Foster

Harbourfront Residents' Association:
William Rosart

Outer Harbour Sailing Club:
Wendy Joscelyn

Centre des sciences de l'Ontario:
Paul Terry

Canada Malting Redevelopment Group:
Bryan Burns

Lakefront Owners' Association:
Douglas Martin
Flora Voisey

Friends of the Spit:
Victoria Carley

Toronto Historical Board:
Scott James

Marine Heritage Society of Ontario:
Dr. Bryan Kerman

Toronto Challenge Cup Steering Committee:
Bruce Holland
Timothy McGee

Toronto Ornithological Club:
Elizabeth Jefferson

Environnement Canada:
Elizabeth Dowdeswell

Ruth Grier, Députée de
Etobicoke–Lakeshore

Toronto Boardsailing Club:
John Darling
Michael Raydon
David Johnson
Raynes Coby
Richard Pratt,
Nicholas Gobel

Lakeshore Ratepayers' & Residents' Association:
Robert Gullins

Citizens for a Safe Environment:
Michael de Gruchy

The Board of Trade of Metropolitan Toronto:
George Grant
John Shepherd

Renewable Dynamics Inc.:
Nicholas Teekman

Conseillère Elizabeth Amer

Trans Action Coalition:
Joyce Main

Toronto Field Naturalists:
Eileen Mayo
Helen Juhola

Pauline Browes, Députée
de Scarborough Centre

Conseiller Dale Martin

Metro Toronto RAP:
Douglas Andrews

Public Advisory Committee:
John Maher et
Peter Hare
pour James Martin

Toronto Island Residents' Association:
Madelaine McLaughlin
Caroline Underwood

Harbourfront Corp.:
Robert Brown

Martin Amber

David Perlman

Albert Smith

Sharon Kerr

Boris Mather

Peter Lambert

Peg Lush

Annexe B

Le Centre de documentation sur le secteur riverain canadien

Les études dont s'inspirent la présente publication et d'autres dans la série de rapports publiés par les groupes de travail et le personnel de la Commission royale ont été recueillies par le Centre de documentation sur le secteur riverain canadien, l'organe de recherche et d'éducation de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Le Centre fournit un appui en matière de recherche au personnel de la Commission royale ainsi que des renseignements concernant tous les aspects de l'aménagement du secteur riverain au grand public.

La collection du Centre comprend plus de 2 000 livres, périodiques, brochures et coupures traitant d'une vaste gamme de sujets liés au secteur riverain de Toronto, y compris l'utilisation des terrains, le développement économique, le logement, l'environnement, la santé publique, la planification urbaine, les transports, les parcs et les installations récréatives. Conscient que l'aménagement des secteurs riverains d'autres villes dans l'ensemble du Canada présentent les mêmes possibilités et posent des problèmes semblables, le Centre recueille et diffuse également de l'information au sujet des autres collectivités qui font une utilisation active de leurs terrains en bordure des lacs, des rivières et des océans.

Le Centre de documentation sur le secteur riverain canadien publie régulièrement un bulletin de nouvelles qui est mis gratuitement à la disposition des personnes et organismes intéressés. Il contient des informations sur la situation du secteur riverain de Toronto ainsi que sur les dernières acquisitions de la bibliothèque. Au cours de la dernière année, la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto a été très active et, de concert avec le Centre, elle a publié les sept rapports qui suivent:

Environnement et santé : questions liées au secteur riverain de Toronto; le logement et les voisinages : un secteur riverain habitable; Accès et déplacements; Parcs, distractions et aménagements publics; Emplois, perspectives et croissance économique; Continuité et changements : les enjeux pour le secteur riverain et les commissaires du havre de Toronto; et *L'avenir du Toronto Island Airport : les enjeux.*

Le Centre remercie la bibliothèque Scott de l'Université York et les professeurs Roy Merrens (département de géographie) et Gene Desfor (Faculté des études environnementales), dont les efforts ont permis l'emprunt de la superbe collection portuaire de l'Université York, qui réunit de multiples livres, rapports, articles de journaux spécialisés, coupures et cartes géographiques portant sur le secteur riverain. Le Centre en dresse actuellement un catalogue détaillé.

Au cours des deux prochaines années, le Centre sera au service de la Commission royale et sa collection ne servira qu'à une utilisation interne. Les documents ne seront donc pas diffusés dans le grand public, mais ils pourront être consultés dans la salle de lecture du Centre, au 207 Queen's Quay West, suite 580, de 9 h à 17 h, du lundi au vendredi et les mercredis jusqu'à 21 h.

On peut faire parvenir toutes les demandes de renseignements à l'adresse suivante :

Commission royale sur l'avenir du secteur
riverain de Toronto
Centre de documentation sur le
secteur riverain canadien
207 Queen's Quay West, bureau 580
Toronto (Ontario)
M5J 1A7
(416) 973–7185

Bibliothécaire: Monica Morrison
Adjointe: Janet Hollingsworth
Dossiers: Charity Landon

Bibliographie

Albery, Pullerits, Dickson and Associates. *Ferry Service across Western Gap*. Toronto: Albery, Pullerits, Dickson and Associates, 1982.

Arthur Andersen and Company. *Review Harbourfront Corporation Planning and Development Management Practices: Executive Summary*. Toronto: Public Works Canada, September 1987.

Baird/Sampson Architects et al. *Harbourfront 2000: A Report to the Futures Committee of Harbourfront*. Toronto: Harbourfront Corporation, October 1987.

Byer, Philip, Robert Gibson, and Christine Lucyk. *Requests for Designation of Redevelopment of the Motel Strip Lands in the City of Etobicoke*. Report No. 33 to the Minister. Toronto: Ontario, Environment Assessment Advisory Committee, 10 November 1988.

Canada. *Loi sur l'aéronautique*. S.R.C. 1985. Ottawa: Gouvernement du Canada, 1985.

_____. *Loi sur les Commissions de port, 1964*. Ottawa: Gouvernement du Canada, 1964.

_____. *Loi sur la gestion des finances publiques*. S.R.C. 1985. Ottawa: Gouvernement du Canada, 1985.

_____. *Loi sur la marine marchande du Canada*. S.R.C. 1985 c S–9. Ottawa: Gouvernement du Canada, 1985.

_____. *Loi de 1911 concernant les commissaires du havre de Toronto*. 1–2 George V. c 26. Sanctionnée le 19 mai 1911. Ottawa: Gouvernement du Canada, 1911.

_____. *Loi sur les sociétés par actions*. S.R.C. 1985 Ottawa: Gouvernement du Canada, 1985.

Canada. Bureau de la gestion des biens immobiliers. *Défi 88: Rapport sur la réforme de la gestion foncière fédérale*. Ottawa: Division des communications, Secrétariat du Conseil du Trésor, 1988.

Canada. Commission canadienne des Transports. *Manuel de législation sur le transport aérien*. Ottawa: Le Centre d'édition du gouvernement du Canada, 31 décembre 1985.

Canada. Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. *L'avenir du Toronto Island Airport: les enjeux*. Toronto: Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1989.

_____. *Continuité et changement: les enjeux pour le secteur riverain et les commissaires du havre de Toronto*. Toronto: Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1989.

Canada. Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Groupe de travail sur l'accès et déplacements. *Accès et déplacements*. Toronto: Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1989.

Canada. Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Groupe de travail sur les emplois, les perspectives et la croissance économique. *Emplois, perspectives et croissance économique*. Toronto: Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1989.

Canada. Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Groupe de travail sur l'environnement et la santé. *Environnement et santé*. Toronto: Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1989.

Canada. Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Groupe de travail sur le logement et les voisinages. *Logement et voisinages*. Toronto: Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1989.

Canada. Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Groupe de travail sur les parcs, distractions et aménagements publics. *Parcs, distractions et aménagements publics*. Toronto: Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, 1989.

Canada. Environment Canada; Ontario. Ministry of the Environment; Ontario. Ministry of Natural Resources;

Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority. *Metro Toronto Remedial Action Plan: Environmental Conditions and Problem Definition: Executive Summary.* Toronto: Environment Canada, Ontario Ministry of the Environment, Ontario Ministry of Natural Resources, and Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, September 1988.

Canada. Ministry of Public Works; Harbourfront Corporation. *Harbourfront Development Agreement and Amendments of April 24, 1981; March 11, 1982; and June 26, 1984.* Ottawa: Canada, Government of, 13 June 1980.

Canada. Privy Council. *Order in Council P.C. 1988–10/628, Authorizing the Minister of Public Works to Extend the Harbourfront Management Agreement until 31 March 1989.* P.C. 1988–10/628. Ottawa: Privy Council, 30 March 1988.

Canada. Public Works Canada. *Preliminary Report: Role and Mandate of Toronto Harbourfront Corporation Policy Review.* Ottawa: Public Works Canada, July 1987.

Canada. Public Works Canada; Harbourfront Corporation. *Agreement between the Minister of Public Works and Harbourfront Corporation to Extend the Harbourfront Management Agreement to 31 March 1989.* N.p.: Public Works Canada, 31 March 1988.

Canada. Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront. *Public Hearings: Transcripts, Vol. 19.* Toronto: Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront, 20 April 1989.

Canada. Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront. *Public Hearings: Transcripts, Vol. 22.* Toronto: Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront, 4 May 1989.

Canada. Transport Canada. *Agreement between the Corporation of the City of Toronto; The Toronto Harbour Commissioners; and Her Majesty the Queen in the Right of Canada Represented*

by the Minister of Transport. Ottawa: Transport Canada, June 1983.

_____. *Normes relatives aux services de sauvetage et d'extinction des incendies d'aéronefs de Transports Canada (12–03–001)*. Ottawa: Transports Canada, 1984.

_____. *Règlement sur le zonage d'aéroports – Toronto Island*. Ottawa: Transports Canada,1985.

_____. *Toronto Island Airport Study Programme*. Toronto: Transport Canada, Toronto Area Airports Project, March 1976.

_____. *Utilisation des terrains au voisinage des aéroports*. Ottawa: Transports Canada, 1972.

Canada. Transport Canada; Ontario. Ministry of Transportation and Communications. *Toronto Island Airport Study Program: Studies of Alternative Aviation Uses for Toronto Island Airport Site*. Toronto: Transport Canada and Ontario Ministry of Transportation and Communications, 1977.

Canada. Transport Canada; The Toronto Harbour Commissioners. *Toronto Island Airport Development Plan*. Toronto: Transport Canada and The Toronto Harbour Commissioners, November 1983.

Canada. Travaux publics Canada. *Révision de politique: rôle et mandat de la Toronto Harbourfront Corporation*. Ottawa: Travaux publics, septembre 1987.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement. *Notre avenir à tous*. G.H. Brundtland, présidente. Montréal: Ed. du fleuve, 1988. (Traduction de *Our Common Future*).

de Havilland Aircraft of Canada Limited. *The de Havilland Dash 7 Quiet STOL Airliner: Aircraft Characteristics for Airport Planning*. Toronto: de Havilland Aircraft of Canada Limited, 1980.

_____. *A Quiet Alternative Toronto Airport Plan*. Toronto: de Havilland Aircraft of Canada Limited, December 1972.

Dowdeswell, Elizabeth. *Sustainable Development and the Toronto Waterfront: A Submission by Environment Canada to the Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront.* Toronto: Environment Canada, 2 May 1989.

Great Lakes United. *A Citizens' Agenda for Restoring Lake Ontario: Report of a Regional Meeting on Lake Ontario Water Quality Issues.* Buffalo: Great Lakes United, August 1988.

Hack, Gary, and Carr Lynch Associates Inc. *Recharting a Course for Harbourfront: An Assessment of Harbourfront Planning and Design, Prepared for Public Works Canada.* Cambridge, Mass.: Carr Lynch Associates Inc., 22 July 1987.

Harbourfront Corporation. *Harbourfront Development Framework.* Toronto: Harbourfront Corporation, October 1978.

_____. *Harbourfront: Past, Present and Future: A Submission to the Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront.* Toronto: Harbourfront Corporation, 14 March 1989.

_____. *Harbourfront Site History.* Toronto: Harbourfront Corporation, 1978.

_____. *Maple Leaf Quays North Sub–Area Plan: Parts A and B.* Toronto: Harbourfront Corporation, 1985.

_____. *Public Programmes at Harbourfront Corporation: Overview and Strategy.* Toronto: Harbourfront Corporation, February 1988.

_____. *Purchase and Development Agreement Summary.* Toronto: Harbourfront Corporation, 1987.

_____. *Révision de politique de la Toronto Harbourfront Corporation: rapport d'analyse financière.* Toronto: Harbourfront Corporation, 18 septembre 1987.

Harbourfront Corporation; Canada. Public Works Canada.

Harbourfront Management Agreement: Agreement between the Minister of Public Works and Harbourfront

Corporation, 13 June 1980. *Toronto: Harbourfront Corporation and Public Works Canada, 13 June 1980.*

_____.*Harbourfront Management Agreement: Office Consolidation of Agreement between the Minister of Public Works and Harbourfront Corporation, Incorporating Amendments dated 24 April 1981, 17 May 1982 and 15 March 1984 with the Original Agreement dated 13 June 1980.* Toronto: Harbourfront Corporation and Public Works Canada, June 1985.

Harbourfront Corporation; City of Toronto. *Harbourfront Master Agreement*. Toronto: Harbourfront Corporation and City of Toronto, 6 December 1982.

Hatch Associates and Transmode Consultants Inc. *Toronto Island Airport Access Overview: Working Paper*. Toronto: Ontario Ministry of Transportation, Toronto Area Co–ordinating Office, March 1988.

Horonjeff, R. *Planning and Design of Airports*. Toronto: McGraw Hill, 1983.

IBI Group. *Capital Cost Estimates, Toronto Island & Victoria STOLport Facilities*. Toronto: IBI Group, February 1981.

_____. *Survey of General Aviation at Toronto International Airport*. Toronto: IBI Group, February 1978.

_____. *Transportation Research Board Presentation: Concepts for Commuter Air Terminals*. Toronto: IBI Group, January 1986.

International Civil Aviation Organization. *Airport Planning Manual: Part 1*. Montreal: International Civil Aviation Organization, 1977.

_____. *Environmental Protection*. Montreal: International Civil Aviation Organization, 1988.

_____. *Planning and Design Criteria for Metropolitan STOLports*. Montreal: International Civil Aviation Organization, 1970.

_____. *Recommended Method for Computing Noise Contours around Airports*. Montreal: International Civil Aviation Organization, March 1987.

Jefferson, Beth. *Toronto Ornithological Club Submission to the Royal Commission on Environment and Health Issues: Toronto Waterfront*. Toronto: Toronto Ornithological Club, 26 April 1989.

John Mowlem and Company PLC. *London City Airport*. London: John Mowlem and Company PLC, 1987.

Lett/Smith Architects. "Harbourfront Arts Centre, Toronto." *The Canadian Architect* (March 1988): 20–27.

Lukasiewicz, Julius. "STOL the Wrong Answer?" *The Globe and Mail* (9 March 1979): Features 7.

Mayo, Eileen. *Submission to the Royal Commission on the Future of Toronto's Waterfront: Environment and Health*. Toronto: Toronto Field Naturalists, 2 May 1989.

McLean, W. A. *Submission to the Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront by the Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority*. Toronto: Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, 2 May 1989.

Metropolitan Toronto, Municipality of. Planning Department. *Harbourfront LRT: Study of Alignment Options*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto Planning Department, 1 March 1988.

Metropolitan Toronto, Municipality of; Toronto Transit Commission; City of Toronto. *Harbourfront LRT Extension: Study of Potential Alignments*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, Toronto Transit Commission, and City of Toronto, June 1988.

Metropolitan Toronto, Municipality of. Planning Department, Roads and Traffic Department; Toronto Transit Commission. *Harbourfront LRT*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto Planning Department, Economic Development and Planning Committee, 15 June 1988.

Miller, Sarah. *Toronto's Murky Waters...Will the 1990's Bring Clean–up or Continued Confusion? A Submission to the Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront*. Toronto: Canadian Environmental Law Association, 25 April 1989.

Mumford, Lewis. *The City in History: Its Origins, Its Transformations and Its Prospects*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1961.

Ontario. *Corporations Act*. Rev. Stat. Ont. 1980, c.95. Toronto: Ontario, September 1987.

_____.*Environmental Assessment Act*. Rev. Stat. Ont. 1980, c. 140. Toronto: Ontario, April 1989.

_____. *Ontario Heritage Act*. Rev. Stat. Ont. 1980, c. 337. Toronto: Ontario, September 1986.

_____. *Planning Act, 1983. Statutes of Ontario, 1983. Chapter 1 as Amended by 1983, Chapter 82; 1984, Chapter 32, s. 21 and 1985, Chapter 16 and Certain Regulations thereunder*. Toronto: Ontario. March 1988.

Ontario. Ministry of Housing. Communications Branch. *Land Use Policy near Airports*. Toronto: Ontario Ministry of Housing, Communications Branch, March 1978.

Ontario. Ministry of the Environment. *Guidelines for the Decommissioning and Cleanup of Sites in Ontario*. Toronto: Ontario Ministry of the Environment, February 1989.

Ontario. Ministry of the Environment. Lake Ontario Toxics Committee. *Lake Ontario Toxics Management Plan: Executive Summary*. Toronto: Ontario Ministry of the Environment, Lake Ontario Toxics Committee, February 1989.

Persaud, D., T. Lomas, D. Boyd, and S. Mathai. *Historical Development and Quality of the Toronto Waterfront Sediments – Part 1*. Toronto: Ontario Ministry of the Environment, Water Resources Branch, Great Lakes Section, May 1985.

Research Management Group 1988. *Public's View of Harbourfront On–Site Study*. N.p.: Research Management Group, 4 October 1988.

Robinson, Gerald, and George Sladek. *A Toronto Vision for the Island Airport*. Toronto: George Sladek Limited, 1987.

Roman, Ken. "de Havilland Planning Faster, Larger Dash 8." *The Globe and Mail* (12 April 1988): B9.

Sewell, John. "Parasitic Technology." *The Globe and Mail* (4 April 1984): M1.

Sladek, George, and Carol Soukup. *STOLport Research and Applications*. Montreal: Transportation Development Centre, February 1985.

Toronto Area Watershed Management Strategy Steering Committee. *Humber River Water Quality Management Plan, 1986*. Toronto: Ontario Ministry of the Environment, 1986.

Toronto, City of. *City of Toronto Office Consolidation of the Harbourfront Zoning Bylaw: 569–80 (as amended)*. First ed. Toronto: City of Toronto, 23 June 1980.

Toronto, City of. Department of the City Clerk. *Harbourfront Part II Official Plan (Office Consolidation)*. Toronto: City of Toronto, Clerk's Department, 6 October 1986.

_____. *S.T.O.L. at Toronto Island Airport*. Toronto: Department of the City Clerk, February 1981.

Toronto, City of. Executive Committee. *Memorandum of Understanding between the Corporation of the City of Toronto; Her Majesty the Queen in Right of Canada Represented Herein by the Minister of Transport; and The Toronto Harbour Commissioners*. Toronto: City Clerk's Office, May 26, 1981.

Toronto, City of. Planning and Development Department. *"Harbourfront Review: Opportunities and Objectives": Report from Commissioner of Planning and Development to City Council Land Use Committee*. Toronto: City of Toronto, Planning and Development Department, 21 July 1987.

Toronto, City of. Public Health Department. *Toronto: State of the Environment*. Toronto: City of Toronto, Department of Public Health, May 1988.

Toronto Harbour Commissioners, The. *Toronto Islands Tunnel*. Toronto: The Toronto Harbour Commissioners, 1965.

Toronto Island Study Group. *Toronto Island Access Study*. Toronto: Intergovernmental Study Forum, 1982.

Trow, Dames, and Moore. *The Manual for an Improved Lakefill Quality Control Program: Draft*. Brampton: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, n.d.

Trow Hydrology Consultants Ltd. *Quality of Fill Deposited at Leslie Street Spit, 1963 to 1986: Final Report A*. Toronto: Ontario Ministry of the Environment, 29 July 1987.

Weber, Margaret Cresswell. *The Waterfront Environment*. Toronto: Roncesvalles–Macdonell Residents' Association, 25 April 1989.

Wilkins, Doug. *Fishable, Swimmable, Drinkable: Report to Ruth Grier, M.P.P. on the Condition of Etobicoke's Waterways*. Toronto: Ontario New Democrats, 29 April 1988.